

Regler om träd i offentliga miljöer

Underlag till ”Fria eller Fälla”

Innehåll

1	BAKGRUND OCH SYFTE	4
1.1	OM PROJEKTET "FRIA ELLER FÄLLA"	4
1.2	UPPDRAGET TILL LAGTOLKEN AB	4
2.	OM PLANERING OCH BESLUTFATTANDE	6
	<i>Service och samordning</i>	6
	<i>Parallell tillämpning</i>	6
	<i>Skilda prövningar</i>	7
	<i>Lagens ändamål ger en avgörande utgångspunkt</i>	7
	<i>Principer för prövning</i>	8
	<i>Stoppregler och underlag</i>	9
	<i>Avvägning och underlag</i>	10
	<i>Mandat att bedöma</i>	11
3.	ÖVERSIKT AV REGELVERK	12
3.1	OM LAGAR SOM REGLERAR MARKANVÄNDNING OCH SKYDD	12
3.2	PLAN- OCH BYGGLAGEN – KUNSKAPSSTÖD OCH SKÄRPT PRÖVNINGSKRAV	13
	<i>Syften med lagen</i>	13
	<i>Beslutsformer samt kunskapsunderlag</i>	13
	<i>Detaljplans krav på hänsyn och prövning</i>	14
	<i>Marklov och underhåll</i>	15
3.3	RIKSINTRESSEN	16
	<i>Syfte och upplägg</i>	16
	<i>Kunskapsunderlag</i>	17
	<i>Prövning</i>	18
3.4	NATURA 2000 OCH ARTSKYDD	19
	<i>Inledning</i>	19
	<i>Skydd som planeringsförutsättning samt behov av underlag för bedömningar</i>	20
	<i>Prövning Natura 2000</i>	21
	<i>Artskydd översikt</i>	23
	<i>Dispens från artskydd</i>	24
3.5	NATIONALPARK OCH NATIONALSTADSPARK	25
	<i>Syften</i>	25
	<i>Kunskapsunderlag om nationalstadspark</i>	26
	<i>Prövning i och vid nationalstadspark</i>	26
3.6	NATURRESERVAT OCH KULTURRESERVAT	27
	<i>Syften</i>	27
	<i>Kunskapsunderlag</i>	27
	<i>Prövning</i>	28
3.7	NATURMINNE	29
	<i>Syften</i>	29
	<i>Kunskapsunderlag</i>	29
	<i>Prövning</i>	29
3.8	BIOTOPSKYDD	30
	<i>Syften</i>	30
	<i>Allé med biotopskydd</i>	30
	<i>Inte skydd för allé i omedelbar anslutning till bebyggelse</i>	31
	<i>Åtgärder som genomför planer före 1994 behöver inte dispens</i>	31
	<i>Skötsel är inte formellt begrepp</i>	32

<i>Akuta åtgärder</i>	32
<i>Kunskapsunderlag</i>	33
<i>Prövning av dispens</i>	33
<i>Villkor om utförande och om kompensation</i>	35
3.9 STRANDSKYDD	36
<i>Syften</i>	36
<i>Kunskapsunderlag</i>	36
<i>Prövning</i>	37
3.10 SAMRÅD OM VÄSENTLIG ÄNDRING AV NATURMILJÖN	39
<i>Syfte och definitioner</i>	39
<i>Kunskapsunderlag</i>	40
<i>Prövningar i samrådet</i>	41
3.11 KYRKLIGT KULTURMINNE.....	43
<i>Syften</i>	43
<i>Kunskapsunderlag</i>	43
<i>Prövning</i>	44
3.12 BYGGADSMINNE	46
<i>Syfte</i>	46
<i>Kunskapsunderlag</i>	46
<i>Prövning</i>	47
3.13 BEGRAVNINGSLAGEN.....	48
<i>Syfte och ansvarsfördelning</i>	48
<i>Kunskapsunderlag</i>	49
<i>Prövning</i>	49
3.14 VÄGLAGEN.....	50
<i>Syfte</i>	50
<i>Kunskapsunderlag</i>	50
<i>Prövning</i>	50
3.15 SÄKERHET FÖR KRAFTLEDNINGAR	51
<i>Syfte</i>	51
<i>Åtgärder utan prövning</i>	51
4. HÄNSYN OCH RISKER I DET LÖPANDE ARBETET	53
4.1 MILJÖBALKENS ALLMÄNNA HÄNSYNSREGLER.....	53
4.2 PLAN- OCH BYGGLAGENS KRAV PÅ UNDERHÅLL OCH SKÖTSEL.....	54
4.3 ARBETSMILJÖ	55
4.4 SKADESTÅNDSANSVAR	56
4.5 GRANNEHÄNSYN	56

1 Bakgrund och syfte

1.1 Om projektet "Fria eller Fälla"

Rubriken "Fria eller Fälla" syftar på åtgärder med träd som t.ex. att ta ned riskabla träd i en allé. Begreppet härrör från ett samarbetsprojekt mellan Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket och Svenska Kyrkans arbetsgivarorganisation. Syftet är att vägleda fastighetsägare/förvaltare, länsstyrelser, kommuner, m.fl. i hanteringen av träd i offentliga miljöer, som begravningsplatser, alléer, parker och offentliga trädgårdar, i samband med utveckling av kunskapsunderlag, samråd och formella prövningar av ärenden.

Vanligen behövs utvärdering från olika perspektiv, exempelvis natur, kultur, sociala och ekonomiska, då lösningar söks på ett problem. Avvägning mellan intressena sker löpande då alternativa möjligheter utvecklas. Det kan emellertid också bli fråga om en formell avvägning mellan intressen, om det behövs tillstånd, dispens m.m. Alla intressen ingår inte i alla regelverk. Det innebär att hänsyn till vissa intressen behöver visas i det inledande skedet, då möjliga lösningar på problemet eftersöks, eftersom de formellt inte kan påverka den slutliga bedömningen hos beslutsmyndigheter. Mot bakgrund av detta utvecklar projektet en modell för samråd, kunskapsutveckling och avvägningar, inklusive ett flödesschema för hantering av ärenden.

1.2 Uppdraget till Lagtolken AB

Remiss av ett första underlag "Fria eller Fälla" efterfrågade mer redovisning av regelverk som berör träd samt vägledning om tillämpningen, i synnerhet för parallell lagstiftning som t.ex. biotopskydd, marklov och skydd av kyrkliga kulturminnen. Det gäller olika krav på hänsyn i miljöbalken¹, plan- och bygglagen² och kulturmiljölagen³.

Eftersom varje enskilt fall måste bedömas utifrån de specifika omständigheterna, kan en generell vägledning inte ge svar eller fullständiga checklistor. Stöd får därför inriktas på tankemodeller och erfarenheter i praxis och rättstillämpning hos lägre instanser. Som underlag för projektets arbete, med stöd genom tillämpning av modellen i informella skeden såväl som formella prövningar, sammanställs i denna utredning av Lagtolken AB generella utgångspunkter i olika regelverk som kan vara relevanta för ägandet och skötseln av träd. Jag som skriver detta är jurist och ägnar mig åt regler om planering och hushållning. Se närmare referenser på www.lagtolken.se

Syftena med denna utredning är att bidra till projektets utvärdering av

- vilka formella prövningar som i praktiken är viktigast för ägare/förvaltare samt myndigheter (avgränsning),
- vilka kriterier som kan vara problematiska (fördjupad analys av myndigheterna) samt

¹ Miljöbalken (1998:808), MB.

² Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

³ Kulturmiljölagen (1988:950), KML.

- utveckling av modellen som stöd dels för att iaktta hänsyn under planeringen av åtgärder och dels för myndigheter att formellt utvärdera förslag i tillämpningen av olika regelverk.

Denna utredning har avgränsats utifrån följande. Trädens status liksom åtgärder med och vid träd i offentliga miljöer som är relevanta för olika slags regler. För det första kan träd och deras omgivning vara av sådant värde att de omfattas av formellt skydd för kulturmiljöintresse eller naturmiljöintresse. Det betyder att åtgärder som gallring av träd eller plantering av nya träd kan behöva myndighetsprövning, t.ex. undantag (dispens) från skyddet eller samråd om utförandet. För det andra finns generella hänsynsregler, som kräver omsorg med tanke på människor och miljö även om det inte behövs myndighetsprövning. Det kan även gälla hantering av risksituationer, exempelvis på arbetsplatser eller vid riskabel verksamhet som schakt och elförsörjning. Ytterst kan bister i hänsyn och risksituationer leda till straffansvar och skadeståndsansvar.

I följande kapitel ges en översikt av regelverk som kan vara av betydelse ur dessa tre perspektiv. Beskrivningen tar sikte på situationen att något behöver göras, dvs. en fysisk åtgärd som eventuellt kan behöva prövning eller leda till ansvar då åtgärden brister. Alla regelverk utvecklas inte lika mycket utan prioriterade regler får mest uppmärksamhet.

Beskrivningen fördjupar inte beslutsprocess och kriterier för att besluta om skydd för offentliga miljöer eller träd i dessa, t.ex. kriterierna för att bilda reservat. Fokus är istället hur beslutade skydd, regler om hänsyn och om ansvar ger förutsättningar för att hantera träd i offentliga miljöer. För att kunna tillämpa regler om undantag och ansvar behövs dock en grundläggande förståelse för skyddens syften och funktioner liksom principerna för ansvarsfördelning. Detta beskrivs översiktligt för respektive skydd/prövning.

Löpande ger jag exempel på hur modellen kan medverka. Det är mestadels fråga om stöd i de inledande skedena, då problem och förutsättningar identifieras och alternativa möjligheter utvecklas. Modellen leder emellertid fram till kunskap och argument (motiv) som utgör nödvändiga förutsättningar för en ansökan om myndighetsprövning. Det ger också underlag för myndigheternas prövning, då nivån av hänsyn utvärderas eller intressen vägs mot varandra. Detta noteras inte löpande utan är en generell slutsats från min sida.

I redovisningen av regelverken finns noter med referenser för att underlätta egna studier av förutsättningarna. Mina egna resonemang markeras med *kursiv* text, för att tydliggöra vad som är fakta och analys.

Jordö den 8 mars 2014

Peggy Lerman

2. Om planering och beslutsfattande

Diskussionerna under arbetet har pekat på behovet av ett allmänt avsnitt om styrmedel och beslutsprocesser. Det finns mycket skrivet i myndighetsmaterial om förvaltning m.m. och nedan lyfter jag bara fram några frågor som visat sig problematiska för forståelsen av styrsystemet.

Service och samordning

Myndigheter har ett ansvar att ge service till och förenkla för enskilda. I den mån det är möjligt och lämplig samordnar myndigheter hanteringen av prövningar och andra frågor. Det ligger både i enskildas och i myndigheters intresse att göra så, eftersom det kan effektivisera hanteringen och minska risken för motstridiga bedömningar på grund av brister i underlaget.⁴

Parallell tillämpning

Det finns inte över/underordnade lagar om prövning. Tillämpningens utmaningar handlar snarare om hur många prövningar som kan bli aktuella och hur motstridiga bedömningar kan hanteras. Intrycket att vissa lagar är överordnade kan bero på att dessa har fler prövningskrav och starkare verktyg, exempelvis stoppregler istället för hänsynsregler. Det kan också bero på vilken beslutande som har mandat att avgöra bedömningarna och hur olika slags expertis används som stöd.

Regelverk gäller således parallellt och flera prövningar kan därför behövas hos samma eller olika beslutande, domstolar eller myndigheter. Det innebär att flera beslut kan vara en förutsättning för åtgärden. Det räcker att det blir nej vid en av prövningarna för att åtgärden inte ska kunna genomföras. Exempelvis kan fällande av träd i en allé på begravningsplats förutsätta marklov från kommunen, länsstyrelsens dispens från biotopskydd och tillstånd för att väsentligt ändra kyrkligt kulturminne.

Vilka prövningar som aktiveras beror på vad som reglerats för den aktuella platsen. Register hos länsstyrelsen samt kommunens fysiska planering (översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser) bidrar till att identifiera vad som gäller. Planer kan även ge stöd för att utvärdera förutsättningarna för att genomföra olika åtgärder, mot bakgrund av deras geografiska sammanhang. Till planerna kan också finnas miljökonsekvensanalyser som utvecklar kunskap om värden och risker. Sådana kunskapsunderlag kan ge inspel till användningen av modellen.

Vad som får beaktas i respektive prövning beror på kriterierna som ges av respektive regelverk. Hur bedömningar faller ut beror delvis på vem som är beslutsfattare och vilka slags kompetenser som finns i organisationen. Planeringsprocesser med miljökonsekvensanalyser och offentliga remissförfaranden är dock avsedda att medverka till bredat underlag och välutvecklade argument för och emot olika lösningar som bl.a. utjämnar skillnaderna mellan olika beslutsorgan.

⁴ Se 4-7 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Skilda prövningar

Även om ärendena hanteras hos samma myndighet, är det normalt skilda prövningar då flera regelverk ska tillämpas. För vissa beslut finns dock anvisat att gemensam prövning ska ske, exempelvis prövning av bygglov och vatten- och avlopp. Gemensam prövning finns inte anvisad för träd i offentliga miljöer, men myndigheters ansvar för service och samordning innebär att prövningar ska koordineras så långt det är lämpligt och möjligt. Modellens samråd med olika aktörer kan medverka till samordning.

Varje prövning sker utifrån det aktuella regelverkets kriterier och definitioner, som på så sätt anger ramen för prövning dvs. tolkningsutrymmet. Dessa kriterier kan skilja sig avsevärt mellan olika regelverk. Exempelvis förutsätter tillståndsprövning enligt kulturmiljölagen normalt inte hänsyn till naturvärden eller till trädets betydelse för hälsa. På motsvarande sätt utvärderas inte påverkan på det ekologiska nätverket Natura 2000 med tanke på kulturmiljövärden eller människors hälsa, t.ex. ska miljökonsekvensbedömningen till prövningen endast ta upp skyddade arter och habitat.⁵ De generella utgångspunkterna för miljöbalken och plan- och bygglagen sammanfattas nedan.

Lagens ändamål ger en avgörande utgångspunkt

Lagarnas ändamål regleras i de inledande så kallade portalparagraferna. Det finns regelverk som inte har uttalade prövningskriterier eller närmare definitioner och bedömningarna får då ta stöd av regelverkets ändamål enligt förarbetena samt praxis för lagen.

För Plan- och bygglagen omfattar ändamålet fler perspektiv än miljöbalken och uttryckligen anges att prövningar ska beakta sociala förhållanden som t.ex. frihet, jämställdhet och (enligt förarbetena) integration.⁶ Bedömningar av markanvändning och bebyggelse ska beakta t.ex. tillgänglighet, samhällsservice, ekonomisk tillväxt och konkurrens.⁷ Detta hänger samman med lagens uppgift att både planera samhället och pröva enskilda projekt (byggen).

För miljöbalken gäller generellt att dess bestämmelser ska tillämpas för att främja människors hälsa och miljön, inklusive kulturmiljö.⁸ Människors hälsa inbegriper medicinsk hälsa men också oro, välbefinnande som trivsel och upplevelsevärden i landskapet som t.ex. inspirerat poeter som Fröding.⁹ När det gäller ändrad markanvändning ska bedömningen omfatta alla för markanvändningen relevanta sociala aspekter.¹⁰ Arbetsmiljö ingår inte i miljöbalkens prövningar.¹¹ Annat undantag från den generella portalparagrafen är nämnda Natura 2000, en begränsad prövningsform som inte behandlar andra intressen än det utpekade naturskyddet.

⁵ 6 kap 7 § 4 st sista meningen MB.

⁶ 1 kap 1 § PBL.

⁷ 2 kap PBL.

⁸ 1 kap 1 § MB.

⁹ Miljööverdomstolens dom den 28 juni 2004 i M 1368-03 (Frödingfallet), den 12 oktober 2005 i M 7485-04 samt Miljödomstolens i Vänersborg dom den 30 november 2005 i M 3054-04.

¹⁰ 1 kap 1 § 2 st 4 p MB.

¹¹ 1 kap 3 § 2 st MB.

Vissa perspektiv på människans hälsa behandlas inte i miljöbalkens förarbeten. För det fall t.ex. jämställdhet är relevant för utformning med tanke på kvinnors säkerhet, är det dock en omständighet som kan motivera skärpt krav. Det finns således inget förbud i miljöbalken mot att beakta sociala aspekter på människors hälsa, då det är relevant för prövningen.

Skillnader mellan regelverk innebär dock att konsekvenser för olika intressen (t.ex. natur, kultur, socialt), men också motiv för åtgärden, har olika relevans och därmed olika innebörd vid olika slags beslut. Kunskap som utvecklas med stöd av modellen kan i dessa undantagssituationer inte användas fullt ut. Kunskapen kan ändå vara av stor betydelse för att få en funktionell och kostnadseffektiv åtgärd. I den mån prövningen avviker från den generella portalparagrafen anges detta i respektive avsnitt nedan som beskriver olika prövningsformer.

Principer för prövning

Lagarnas portalparagrafer ger genom sina ändamål och prioriterade intressen utgångspunkt för prövningarna. Vidare finns vanligen i lagarna kriterier för prövningarna, dvs. då intressena beaktas. Det kan vara t.ex. skada, påtaglig skada, skälig, rimlig, behövs, synnerliga skäl, särskilda skäl. I enstaka fall finns mätbara kriterier som t.ex. i miljökvalitetsnormer om partiklar i luft. Prövningskriterier i sig exkluderar inte något intresse, om inte så anges. Begrepp som "skada" och "särskilda" anger bara en kvalifikationsgräns. Det syftar på utvärderingen av intressets betydelse, dvs. tyngden i omständigheterna. Beslutandens prövning om det finns "särskilda" skäl innebär därmed att tyngden hos omständigheterna utvärderas med tanke på respektive relevanta intressen. En omständighet kan vara positiv för ett intresse och negativ för ett annat. Bedömningarna i praxis visar vilka omständigheter som är tunga och vilka som inte är det. Begreppen i sig skickar också vissa signaler om behovet av tyngd. Exempelvis räcker lättare omständigheter vid "skäl" än vid "särskilda" skäl och tyngst omständigheter behövs vid "synnerliga" skäl.

Konstruktionen av prövningskravet ger också signaler, nämligen om styrka i styrningen. Denna fråga utvecklas inte närmare här. I korthet handlar det om att skydd som bygger på förbud med dispensmöjlighet vanligen tolkas så att det normalt blir nej till dispens; undantag ska verkligen vara undantag. Om skydd istället skapas genom förbud med tillståndspflicht, så är det en indikation att det normalt kan bli ja. De mjukaste prövningsformerna är krav på anmälan eller samråd, som båda utgår från att förändringar normalt kan accepteras och fokuserar på lämpligt genomförande. Båda kan emellertid leda till ett stopp för åtgärden och exempel ges i avsnitten om styrmedel nedan.

Bedömningarna som ska göras inför prövningsbeslut som är relevanta här, bygger vanligen på regler om stopp eller avvägning eller en kombination. Detta ger olika styrka i verktygen som ska gynna visst eller vissa intressen och några huvudtyper beskrivs nedan. Alla regelverk har inte uttryckliga eller tydliga beskrivningar av kriterierna för stopp och avvägning. Då får besluten grundas på en mera fri bedömning, men alltid mot bakgrund av den politiska vilja som ligger bakom regeln (ändamålen med regleringen) och med stöd av eventuell praxis.

Stoppregler och underlag

Principen för stoppregler är att det normalt inte godtas viss kvalitetsförsämring. Undantag kan accepteras under vissa omständigheter och det är kriterierna för undantag som avgör hur starkt stoppregeln skyddar det prioriterade intresset. Fokus för kunskapsunderlag och bedömningen är därmed vilka kvalitetsförsämringar (effekter) det kan bli fråga om för intresset som stoppet ska skydda. Utredningar kan ge bättre stöd om det finns förståelse för aktuella stoppreglers funktion. Modellens stöd för tillämpningen kan därmed öka om på platsen relevanta stoppfunktioner noteras.

Stoppregler formuleras ofta som förbud. Regeln kan styra genom kriterium för förbjuden kvalitetssänkning, t.ex. begrepp som påtaglig skada på riksintressen eller mätbara egenskaper som miljökvalitetsnorm för luftkvalitet. Utredningen behöver klarlägga om aktuella förändringar är i farozonen för kriteriet. Förbud kan också gälla viss åtgärd eller verksamhet, oavsett vilken påverkan det kan bli i visst fall, eller viss plats, t.ex. stränder eller vissa biotoper. Förbud kan också gälla viss företeelse oavsett var den finns, som fornlämning eller vissa arter. Utredningen behöver säkerställa att skyddade platser eller företeelser inte riskeras. Stoppregler kan förbjuda avvägning, t.ex. då riksintressen eller miljökvalitetsnormer hotas. Utredningen behöver i så fall inte fördjupa motiv för avvägning, eftersom en sådan inte kommer att genomföras. I användningen av modellen kan noteras hur viss frågeställning är relevant för viss stoppregel, med stöd av beskrivningarna nedan om stoppregler i olika skyddsinstitut.

Tillämpning av stoppregler förutsätter god kunskap om vad som skapar värdena. Tanken är att dessa egenskaper ska vara tydliggjorda då skyddet skapades men komplettering kan behövas för att förstå värdena med moderna ögon. För statliga intressen är det statens ansvar att kunskapsförsörja. Nästa steg är att förstå hur dessa egenskaper kan förändras till följd av förslaget (effekter). Tillämpning förutsätter också en tydlig utvärdering av vad förändringarna betyder för prioriterade intressen (konsekvenser). Det ingår i formella utredningar som MKB, planer m.m. men utan sådana krav behövs kunskapen i andra underlag. Modellens tillämpning är ett sätt att få fram relevant kunskap. Utvärderingen av konsekvenser för skyddade intressen kan behöva beakta att sällsynta egenskaper är av särskilt stor betydelse för intresset och därför kan redan en ringa effekt innebära stor konsekvens. Mer vardagliga egenskaper kan tåla mer innan det blir allvarliga konsekvenser för prioriterade intresset. Konsekvenserna kan å andra sidan bedömas allvarliga för andra allmänna intressen eller för allmänheten, t.ex. ur socialt perspektiv. Argument om detta brukar klarläggas genom samråd om förslag och dokumenteras i MKB eller informella utredningar som inom ramen för modellens tillämpning. Betydande konsekvenser för annat intresse än det stoppregeln ska tillgodose, kan inte alltid beaktas i prövningen. Konsekvenserna får då hanteras på frivillig väg och underlaget kan ge stöd för överenskommelser mellan berörda.

För prövningen av undantag från stoppregler är motivet vanligtvis av stor betydelse; svaga motiv är sällan skäl till dispens. Trots tunga motiv är det emellertid inte självklart att allvarlig kvalitetsförsämring kan godtas. Det kan nämligen finnas ett kriterium att undantag ska vara förenliga med skyddets syfte, dvs. får inte spolia de ändamål som skyddet skapats för. Motiven utvecklas bl.a. med stöd av modellen.

Avvägning och underlag

Skydd genom stoppregler ska således uppfattas som en tydlig prioritering av det utpekade intresset framför andra. Med avvägningsregler handlar det istället om att prioritera i ett visst fall. Frågan är varför en viss förändring ska anses viktigare än försämringar som kan uppstå för andra intressen. Angreppssättet är argumentation. Det innebär att motiven för förslaget får mera fokus. Givetvis är kunskap om förändringens effekter, och utvärdering av konsekvenser för olika intressen, nödvändig för att kunna prioritera bland intressena och även för att bedöma rimlig nivå på hänsyn till övriga intressen. Alla dessa frågor finns med i modellen.

Avvägningsregler kan anvisa olika sätt för bedömningen. Här ges några exempel på olika slags avvägningar som är vanliga i tillämpningen. Begreppen lämplighetsbedömning och rimlighetsbedömning är inte lagfästa utan används här för att illustrera väsentliga skillnader.

Rimlighetsbedömning är t.ex. miljöbalkens allmänna hänsynsregler.¹² Principen för tillämpning bygger på att intressena hälsa och miljö normalt prioriterats framför andra intressen. Det innebär att allt ska göras för att minimera negativa effekter för dessa intressen, om inte det är orimligt.¹³ Principen är på så sätt nära släkt med stoppregler. Analysen av orimlighet handlar om huruvida miljönyttan är marginell jämfört med kostnaderna för att göra mera, inte om miljö kan anses tyngre än annat intresse. Den avvägningen mellan intressen har redan Riksdagen gjort, då miljöbalken beslutades och ändamålen sattes för att långsiktigt tillgodose hälsa och miljö. Det förhållandet att ett annat intresse bedöms tyngre än hälsa och miljö är så att säga irrelevant i hänsynsavvägningen. En annan sak är att detta får betydelse vid tillämpning av vissa av miljöbalkens stoppregler.¹⁴

Denna miljöbalkens princip om orimlig hänsyn ska ge stöd för bl.a. prövning av tillstånd och dispens enligt miljöbalken, inklusive föreskrifter som utfärdats med stöd av miljöbalken som exempelvis för reservat. I underlag för dessa ärenden bör därför uppmärksammas att sökandet efter mer hänsynsfulla alternativ avslutas först när det är orimligt att göra mer, därför att miljönyttan är marginell jämfört med kostnaderna för att visa mer hänsyn. Detta behöver påverka modellens användning, så att det blir tydligt att särskilt påkostade åtgärder väljs bort därför att miljönyttan är marginell jämfört med andra förslag.

Lämplighetsbedömning är t.ex. den samlade bedömning som ska göras enligt plan- och bygglagens allmänna hänsynsregler.¹⁵ Bedömningen innebär att intressena kan visas mer eller mindre hänsyn beroende på vad som bedöms vara samlat lämplig lösning. Det finns inget på förhand prioriterat intresse. Detta är en avgörande skillnad mellan hänsynsreglerna i PBL respektive MB. Det är i PBL ett politiskt ansvar att göra bedömningen. Ett intresse kan därför få olika prioritet i olika kommuner, trots motsvarande situationer. Att vara utpekad intresse i PBL innebär därmed endast att intresset blir en

¹² 2 kap MB.

¹³ 2 kap 7 § MB.

¹⁴ 2 kap 9-10 §§ MB.

¹⁵ 2 kap PBL.

del av den samlade bedömningen, inte att intresset får prioritet.¹⁶ Uttryckssättet i reglerna att visst intresse ska "beaktas" betyder på så sätt endast att intresset visas hänsyn så långt beslutanden anser det lämpligt. Modellen funderar sannolikt bäst i den skala som är relevant för lovprövning, inte i övergripande planering. När modellen ska användas har således den politiska prioriteringen mellan olika intressen sannolikt redan skett, i översiktsplanering och möjligen även detaljplan. Det förhållandet att beslut enligt PBL utgör politiska lämplighetsbedömningar bör på så sätt inte utgöra ett problem för bruket av modellen. Planerna ger helt enkelt input till användningen av modellen och visar vilka intressen som bör prioriteras.

Ett annat exempel på avvägning som är en lämplighetsbedömning är då riksintressen står mot varandra. Det riksintresse prioriteras som bäst främjar god hushållning med tanke på samhällsekonomi, ekologi, kultur och sociala intressen. I den avvägningssituationen är således inte hälsa och miljö prioriterat trots att reglerna finns i miljöbalken, utan även andra intressen ska finnas med i en samlad bedömning.¹⁷ Modellen tar upp alla relevanta intressen och kan på så sätt bli ett stöd för att prioritera i eventuella riksintressekonflikter.

Mandat att bedöma

Det är respektive regelverk som anger vilka intressen som får beaktas i olika beslutssituationer samt vilka prövningsprinciper som gäller (stoppregler, avvägningsregler m.m.) och vilka kriterier som ska tillämpas för respektive regel. Detta beskrivs mera i följande avsnitt.

Det är den som har fått lagens mandat att ta beslut, som avgör om kriterierna uppfylls, vilket intresse som prioriteras vid en avvägning etc. Beslutsmandat kan ligga hos t.ex. domstol, politiska organ eller förvaltningsmyndighet. Det krävs i vissa fall tillgång till experter av olika slag, t.ex. både jurister och teknisk kompetens i viss domstol. I vissa fall är det intern arbetsordning respektive instans som avgör vilken kompetens som ska delta i beslut av olika art. Om beslutet kan överklagas så är det sista instans som ytterst avgör frågorna.

Prövningsregler ändras löpande och aktuella instanser bör kontrolleras inför arbete med större frågor.

¹⁶Prop. 2009/10:170 s 159 ff.

¹⁷1 kap 1 §, 3 kap 1 och 10 §§ MB.

3. Översikt av regelverk

Översikten bygger på logiken att först beskrivs syftet och de intressen som regelverket ska hantera. Därefter tas upp underlag av olika slag och sist beskrivs prövningar med kriterier, praxis och rättstillämpning.

Eftersom planeringen enligt PBL är grundläggande för utveckling av kunskap om geografiska sammanhang och för att identifiera allmänna intressen, inleder den lagen trots att dess beslutsformer inte kan antas vara av högsta prioritet i detta sammanhang.

3.1 Om lagar som reglerar markanvändning och skydd

Offentliga miljöer med träd skyddas huvudsakligen med tanke på dess kulturvärden (främst KML, MB och PBL), naturvärden (huvudsakligen MB och PBL) eller dess betydelse för bostadsområden (PBL).

Kulturvärden skyddas t.ex. genom regler om kyrkliga kulturminnen och byggnadsminnen men också genom krav på samråd om landskapets värden och genom status som riksintresse.

Naturvärden regleras huvudsakligen genom miljöbalkens artskydd och områdesskydd, exempelvis biotopskydd för allé, Natura 2000 och fridlysning. Liksom för kulturvärdena skapas också hänsyn och skydd genom samrådskrav och status som riksintresse.

För bostadsområden är kommunal planläggning och lovprövning huvudsakliga instrumenten. Indirekt får bostadsområden givetvis höjda kvaliteter genom närbelägna natur- och kulturvärden.

Regelverken är ömsesidigt beroende på flera sätt. Exempelvis kan kommunal planläggning förutsätta undantag från naturskydd och naturskydd kan förutsätta ändring av planer. Dessa situationer beskrivs inte närmare, utan huvudfrågan är hur åtgärder för skötsel av träd och dess omgivande miljöer kan aktivera olika prövningar och ta stöd av olika underlag.

Syftena med skyddet påverkar vilken kunskap som behövs för att bedöma undantag. Det är därför viktigt att i inledningen av modellens tillämpning klarlägga vilka slags prövningar som kan bli aktuella.

I följande avsnitt ges en översikt av ett urval skyddsformer när det gäller syften och konstruktion, underlag för bedömningar samt principer för prövning av åtgärder. Inledningsvis beskrivs plan- och bygglagen, på grund av dess betydelse för kunskapsförsörjning i det samlade beslutssystemet samt ansvar i riksintressesystemet. Därpå följer just riksintressesystemet, eftersom det är gemensamt för flera prövningssituationer. Slutligen beskrivs olika specialregleringar i miljöbalken, kulturmiljölagen m.fl.

3.2 Plan- och bygglagen – kunskapsstöd och skärpt prövningskrav

Syften med lagen

Lagens ändamål är att markanvändningen ska medverka till en samhällsutveckling som beaktar såväl ekonomi och teknisk funktion som miljömässiga och sociala förhållanden som frihet, jämställdhet och integration.¹⁸

PBL är kommunernas formella instrument för att styra utvecklingen av bebyggelse så att lokal politisk vilja om markanvändningen kan uppnås. Det innebär att reglerna inte är skrivna för att prioritera vissa intressen, utan för att möjliggöra politiska lämplighetsbedömningar av vad som är samlat bäst markanvändning. Statens villkor för detta kommunala planmonopol är att i lagen angivna intressen ska respekteras till viss grad. Det är bl.a. hälsa och säkerhet, riksintressen och miljökvalitetsnormer. Statens metod för att säkerställa detta är att länsstyrelsen ska upphäva vissa beslut som inte håller lägsta godtagbara kvalitet i angivna frågor.¹⁹ Huvudsakliga metoden för att nå en samlat lämplig lösning är samråd med enskilda och myndigheter. Länsstyrelsen har ansvar för att tillföra kunskap och argument till beslutsprocesserna.²⁰

Beslutsformer samt kunskapsunderlag

Beslut om bebyggelseutvecklingen sker i olika former: översiktsplanering, områdesbestämmelser, detaljplanering, lovprövning samt tillsyn. Beslut om detaljplan eller lov för bostäder hänger samman med skydd för natur och kultur, t.ex. riksintresse, biotopskydd och Natura 2000. Skyddens kriterier och prövningar beskrivs dock inte här utan i följande avsnitt. Detta avsnitt fokuserar PBL-beslutens funktioner och syften.

Översiktsplan ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt vägleda beslut om användningen av områden och byggd miljö. Det vägledande ansvaret avser såväl beslut inom PBL som enligt miljöbalken, väglagen m.fl. markanvändningslagar.²¹ Det innebär att översiktsplanen ska användas i relevanta delar som stöd för beslut om tillstånd, dispens såväl som skydd. *Det gör översiktsplanen till ett principiellt viktigt stöd för modellen. Planens skala gör dock att vissa frågor inte kan belysas. Planens viktigaste tillskott till modellen kan därför vara att identifiera vilka intressen som finns i omgivningarna samt illustrera det omland som många bedömningar ska göras mot, bl.a. kumulativa effekter och risker.*

Översiktsplanens vägledande karaktär betyder att den inte är rättsligt reglerande utan styrningen sker genom kunskap och argumentation.²² Praxis bekräftar att en aktuell,

¹⁸ 1 kap 1 § PBL.

¹⁹ 11 kap 10-12 §§ PBL.

²⁰ Se t.ex. 3 kap 9 §, 5 kap 11 § PBL.

²¹ Jämför 3 kap 2 § PBL och 6 kap 19 § MB med 2 kap 6 § andra stycket MB och 3 § tredje stycket förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) samt bestämmelser i respektive där angiven lag samt med 5 § hushållningsförordningen.

²² 3 kap 3 § PBL.

tydlig och nyanserad översiktsplan utgör stark styrning inom och utom PBL.²³ Beskrivningen att översiktsplan inte är bindande kan på så viss vara missvisande.

Genom områdesbestämmelser får kommunen ange grunddragen i markanvändningen och delvis ange när lov krävs, men inte besluta om byggrätt.²⁴ Genom denna planform kan även införas planbestämmelser om skydd för gemensam användning av mark som är särskilt värdefull från t.ex. kulturhistorisk eller miljömässig.

Detaljplanens uppgift är att underlätta kommande lovprövningar. Genom detaljplan skapas bindande byggrätter under planens genomförandetid.²⁵ En annan huvudfunktion är att bindande prioritera viss markanvändning framför andra. Endast mindre avvikelser från denna prioritering kan sedan godtas i beslut inom PBL och utom.²⁶ Vidare får detaljplan ange bestämmelser om vissa förhållanden, på liknande sätt som bestämmelser (föreskrifter) i reservat. Generellt gäller att detaljplanens bestämmelser ska följa planformens syfte, dvs. syfta till att underlätta lovprövning, och bestämmelser som är alltför detaljerade saknar laga stöd.²⁷ *Modellens förslag kan således inte strida mot detaljplan. Aktuell detaljplan ger på så sätt en nödvändig input till modellen. Vid behov av avvikelse från plan är det lämpligt att samråda i tidigt skede med kommunen.*

Detaljplans krav på hänsyn och prövning

Detaljplans utformningsbestämmelser kan gälla planområdets vegetation, t.ex. förbjuda vegetation där det kan vara negativt ur trafiksäkerhetssynpunkt eller för solinstrålning.²⁸ Vegetation avser träd, buskar och liknande, men inte grödor, bete och liknande.²⁹ *Modellen kan genom eventuella planbestämmelserna få stöd för att utveckla lösningar.*

Detaljplan får reglera viss lovplikt, exempelvis införa marklov för att ta ner träd.³⁰ Krav på marklov för att fälla träd får avse träd som är värdefullt inslag i den byggda miljön. Det kan vara både enstaka träd och en grupp av träd, exempelvis en allé.³¹ *Planbestämmelsen kan t.ex. ange att träd med viss diameter kräver marklov för att fällas eller förbjuda att träd fälls. Trädets värde för den byggda miljön kan tänkbart röra hälsa, både ur perspektivet frisk luft och med tanke på välbefinnande i en grön miljö, samt natur- och kulturmiljöperspektiv. Det är dock trädets betydelse för den byggda miljö som står i fokus. Det är således inte primärt ett ekologiskt skydd. Modellens tillämpning behöver uppmärksamma behovet att söka lov i lämpligt skede, om det rör träd som i detaljplan*

²³ Miljööverdomstolens dom den 12 januari 2005 i M 440-04, miljöprövning av vindkraft, och den 20 november 2012 i P 78-12, bygglov för vindkraft. Se ytterligare fall i rapport till Boverket, ”Översiktsplan som stöd för prövning av lokalisering”, Lagtolken AB den 19 december 2013.

²⁴ 4 kap 42 § PBL.

²⁵ 4 kap 11 § PBL. Efter genomförandetiden kan fortfarande byggrätten användas, men kommunen kan på enklare sätt ändra planen mot fastighetsägarnas vilja och ta bort byggrätten.

²⁶ Se t.ex. 2 kap 6 § tredje stycket MB och 9 kap 30 § PBL.

²⁷ 4 kap 2 § PBL.

²⁸ 4 kap 15 § PBL, prop. 2009/10:170, del 1 s. 428 och prop. 1985/86:1 s 583 f, 298 f.

²⁹ Prop. 2009/10:170 s. 428.

³⁰ 4 kap 15 § jämförd med 9 kap 12 § PBL.

³¹ Prop. 1985/86:1 s. 708.

har bestämmelse om lovprövning. Om lov nekas behöver modellen utveckla annan lösning.

Detaljplan anger vilka områden som avsätts för gemensamma behov genom kommunens försorg; allmän plats.³² Det kan vara gata och liknande funktioner men också park. För allmän plats kan detaljplanens egenskapsbestämmelser handla om utformning som t.ex. plantering. För allmän plats, bebyggelseområden m.m. som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, får detaljplan också ha skyddsbestämmelser. Dessa kan preciseras i den utsträckning som behövs, till exempel kräva viss skötsel. Det finns inga resonemang i förarbetena om hur detta kan göras. *Med tanke på grundkravet att bestämmelser inte får vara alltför detaljerade samt skillnaderna i skötselbehov och variationer över tid av växtlighet, medan planbestämmelser ligger stilla, torde utrymmet för skötselbestämmelser vara högst begränsat. Modellen kan ta stöd av eventuella bestämmelser om egenskaper och skydd.*

För allmän plats med nämnda värden gäller att värdena inte får förvanskas.³³ Förvanskning ska hänga samman med egenskaper som gör platsen värdefull. Innebörden kan preciseras genom bestämmelser i detaljplanen.³⁴ *Modellen tar stöd av planens beskrivning av vilka egenskaper som är värdefulla och ge underlag till ansökan om lov.*

Marklov och underhåll

Marklov söks hos kommunens byggnadsnämnd.³⁵ Ansökan ska vara skriftlig och innehålla uppgifter som behövs för att pröva åtgärden, bl.a. förenlighet med eventuella planer, tidpunkt då arbetena är avsedda att påbörjas och vem som är kontrollansvarig.³⁶ *Modellens tillämpning ger bidrag till ansökan.*

Det finns också generella regler om underhåll i PBL. Kraven är skrivna för byggnader men ska även tillämpas för tomt och delvis för allmänna plats. Allmän plats ska (så långt det är skäligt) hållas i vårdat skick och skötas.³⁷ Enligt förarbetena är det inte rimligt att tillämpa samma krav på underhåll för byggnader, tomter och allmänna platser. Kraven att olägenhet inte ska uppkomma för omgivningen eller för trafiken och att risken för olycksfall ska begränsas är dock av sådan karaktär att de bör ingå i de grundkrav som alltid ska ställas. I övrigt får underhållet bedömas mot bakgrund av ändamål och belägenhet. Det kan t.ex. gälla ny plantering eller bevarande av befintlig växtlighet.³⁸ *Underhållskraven visar vilka frågor som modellens tillämpning kan behöva lyfta fram särskilt.*

³² 1 kap 4 § PBL.

³³ Jämför 4 kap 16 § 4 p, 8 kap 13 § 3 p PBL.

³⁴ Prop. 2009/10:170, del 1 s. 464.

³⁵ 9 kap 20-21 §§ PBL, 6 kap 8 § Plan- och byggförordningen 2011:338.

³⁶ Jämför 9 kap 35 § PBL.

³⁷ Jämför 8 kap 16 § med 8 kap 15 § PBL.

³⁸ Prop. 1985/86:1 s. 525.

3.3 Riksintressen

Syfte och upplägg

Vissa geografiska områden har egenskaper som gör dem särskilt intressanta med tanke på behovet av långsiktig hushållning med landets resurser.³⁹ Hushållningen kan röra regionala eller nationella intressen (bl.a. riksintressen). Här tas främst riksintressen upp.

Vid ändrad markanvändning ska hushållningen beaktas särskilt. Hushållningsreglerna verkar dock indirekt, via andra lagar (se nedan), och har inget självständigt prövningskrav. När prövning ska göras enligt utpekade lagar, så aktualiseras hushållningsbestämmelsernas särskilda avvägningsregler och förbud. Det påverkar respektive lags bedömning om en föreslagen plats kan godtas och vilka villkor som behövs. Hushållningsbestämmelserna kompletterar på så sätt lagarnas övriga regler om lokalisering och hänsyn.

Det finns inte laglig grund i hushållningsbestämmelserna för att utfärda skyddsföreskrifter med krav på vård och skötsel av dessa allmänna intressen eller med krav på prövning för dessa eller andra åtgärder. Det är endast via andra beslut som hänsyn visas. Skötsel och vård kan t.ex. skapas genom att områdena samtidigt ingår i reservat, byggnadsminne etc.

Skötsel av de offentliga miljöerna, som gallring, nyplantering i allé m.m., kan inte betraktas som ändrad markanvändning. Prövning av skötselåtgärder i samband med t.ex. dispens från biotopskydd eller reservatsföreskrifter, får därför inte tillämpa hushållningsbestämmelserna. *Hushållningsreglerna saknar i detta perspektiv betydelse för modellen. Det är bara då modellen hanterar problem som förutsätter ändrad markanvändning, som hänsynen till riksintressen ger planeringsförutsättningar för modellens tillämpning.*

Kriterierna för god hushållning uttrycks på olika sätt för olika typer av intressen. Följande exempel kan illustrera. För mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt gäller att de så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.⁴⁰ Andra områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av sina naturvärden, ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt skada naturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas i bedömningen.⁴¹ Är områdets värden så höga att de har betydelse för hela landet, dvs. riksintresse, ska som huvudregel skyddas mot påtaglig skada.⁴² Påtaglig skada kan dock medges om motivet bakom åtgärden är riksintressant.⁴³ Det kan tänkbart vara fallet om åtgärderna behövs för att tillgodose riksintressant kulturmiljö.

Bara vissa statliga intressen kan tillerkännas status som riksintresse, bl.a. naturmiljövårdens och kulturmiljövårdens.⁴⁴ Statliga centrala myndigheter (huvudsakligen) framför

³⁹ 1 kap 1 § andra stycket p 4 och 3-4 kap MB.

⁴⁰ 3 kap 3 § MB.

⁴¹ 3 kap 6 § första stycket MB.

⁴² 3 kap 6 § andra stycket MB.

⁴³ 3 kap 10 § MB.

⁴⁴ Jämför 3 kap 5-9 §§ MB.

till länsstyrelsen anspråk på sådan status.⁴⁵ Länsstyrelsen utvecklar i dialog med kommunen innebörden av detta. Dialogen sker inom ramen för översiktsplaneringen.⁴⁶ Frågan om riksintressereglerna ska tillämpas för ett visst område avgörs dock inte i översiktsplanen. Det ställningstagandet avvaktar till ett bindande prövningsbeslut, då prövningsmyndigheten avgör hur anspråket på riksintresse ska bedömas och beaktas. *Normalt följs bedömningar i översiktsplanen om kommun och länsstyrelse är eniga. jag har ingen statistik över hur vanligt det är med avsteg men min erfarenhet är att det rör enskilda fall under 30 år.*

För vissa riksintressen har emellertid avgjorts genom lag att de har status av riksintresse, på grund av de samlade höga natur- och kulturvärdena där.⁴⁷ Bland dessa finns Natura 2000, som således generellt ska skyddas som riksintresse⁴⁸, jämte det skydd som följer för det ekologiska nätverket⁴⁹.

De lagstadgade riksintressena (4 kap MB) gäller omfattande geografiska områden. Det är mestadels utanför tätorter men skyddet kan innefatta offentliga miljöer som parker m.m. Även områden där sektorerna naturmiljö och kulturmiljö ställer anspråk på riksintressestatus (3 kap MB) kan innefatta offentliga miljöer som parker m.m. Omgivningarnas status som riksintresse kan då bli en del av skyddet för värdena i parkerna m.m., eftersom viss prövning av ny markanvändning ska beakta påverkan på värdena. Se vidare i avsnittet nedan om prövning.

Kunskapsunderlag

Kommunens översiktsplan ska på karta visa var det finns anspråk på riksintresseskydd och var Riksdagens genom lag beslutade riksintresseområden finns.⁵⁰ Det är ett av skälen att det är obligatoriskt för beslutande att i besluten ange hur bedömningarna förhåller sig till den kommunala översiktsplanen.⁵¹

Riksintressen såväl som regionala markanvändningsintressen ingår i de allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. Det innebär att översiktsplanering kan behöva utveckla kunskapsunderlag om dessa värdefulla miljöer sett i sitt sammanhang. Även till detaljplan/områdesbestämmelse kan det finnas underlag som ger stöd för att bedöma god hushållning.⁵² Till stöd för planeringens kunskapsutveckling finns statliga underlag från respektive sektorsmyndighet samt länsstyrelserna.⁵³ Miljöbalken kräver följaktligen att vissa planer och underlag ska finnas tillhanda inför prövningarna.⁵⁴

⁴⁵ 2 § hushållningsförordningen.

⁴⁶ 3 kap 10 och 16 §§ PBL.

⁴⁷ 4 kap 2-8 §§ MB.

⁴⁸ 4 kap jämfört med 3 kap 10 § MB.

⁴⁹ Huvudsakligen 7 kap 28 a, 28 b och 29 §§ MB.

⁵⁰ 3 kap 4 § första stycket PBL.

⁵¹ 5 § hushållningsförordningen.

⁵² 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

⁵³ 2-3 §§ hushållningsförordningen.

⁵⁴ 6 kap 19 § MB.

I de fall det krävs en miljökonsekvensbeskrivning ska denna utvärdera långsiktiga effekter för hushållningen, dvs. ge stöd för att tillämpa hushållningsreglerna.⁵⁵

Prövning

Det finns som nämnts inte skyddsföreskrifter för riksintressen med områdesvisa krav på prövning av t.ex. gallring. Riksintresse har därmed inget självständigt prövningskrav, utan dess hushållningsregler får endast tillämpas i samband med vissa i reglerna utpekade prövningar. Det gäller t.ex. tillstånd och dispenser enligt miljöbalken, detaljplan enligt PBL och vägplan enligt väglagen.⁵⁶ Det ska noteras att vid lovprövning inom detaljplanelagt område ska riksintessereglerna inte tillämpas, eftersom den frågan har avgjorts genom planen.⁵⁷ Det är som nämnts en förutsättning för tillämpning av hushållningsreglerna att det handlar om ändrad markanvändning.

Prövningen som aktiverar hushållningsreglerna kan gälla en plats inom eller utanför riksintresseområdet, eftersom både direkt och indirekt påverkan omfattas av förbud m.m.

De offentliga miljöerna kan ingå såväl i riksintressen beslutade av Riksdagen (4 kap MB) som i områden där naturmiljövärden eller kulturmiljövärden ställer anspråk på riksintressestatus (3 kap MB). Det innebär att ändrad markanvändning i den offentliga miljön eller i omgivningarna, t.ex. planering av ny väg eller detaljplan för nytt bostadsområde, ska tillämpa hushållningsreglerna. Om t.ex. parken är en del av motivet för riksintresse, får de värdegrundande egenskaperna normalt inte utsättas för påtaglig skada. *Det kan emellertid inte vara vanligt att här aktuella åtgärder får prövas med avseende på hushållningsreglerna eftersom skötsel sker inom ramen för pågående markanvändning. Det innebär att t.ex. dispens från biotopskydd eller reservatsföreskrift för att genomföra gallring inte får nekas på grund av riksintresse. En annan sak är att de värden som kan motivera riksintressestatus givetvis kan ge motiv för att neka dispens, men då med stöd av respektive dispenskriterier.*

Dessa två situationer – åtgärder för skötsel av offentliga miljöerna respektive påverkan genom andra projekt – är utgångspunkt för följande.

Riksintressena skyddas genom stoppregler som dels förbjuder viss kvalitetsförsämring (t.ex. påtaglig skada⁵⁸), dels förbjuder viss typ av åtgärd (t.ex. fritidsbebyggelse⁵⁹). Bedömningen gäller endast om vissa skadekriterier klaras och motivet för åtgärden saknar betydelse. Det sker inte heller någon avvägning mot kostnader för att minska påverkan. Påverkan av t.ex. omfattningen ”påtaglig skada” får helt enkelt inte godtas. Varje stoppregel har sina kriterier, som påverkar hur skyddet kan tillämpas och vilka underlag som behövs. Det kan finnas flera stoppregler som är tillämpliga. För att klargöra vad som gäller för en aktuell plats, kontrolleras översiktsplanens kartor över riksintressen. Samråd med länsstyrelsen klargör om ytterligare anspråk på riksintressestatus finns, t.ex.

⁵⁵ Miljöbalken 6 kap 3 § och 7 § andra stycket 3 för projekt respektive 6 kap 12 § andra stycket 6 för planer.

⁵⁶ Se 2 kap 6 § andra stycket MB, 3 § tredje stycket hushållningsförordningen samt bestämmelser i respektive lag.

⁵⁷ 9 kap 30 § PBL.

⁵⁸ 3 kap 6 § andra stycket MB.

⁵⁹ 4 kap 4 § MB.

som ännu inte har bearbetats i översiktsplaneringen. *Modellen kan ge stöd för att förstå om planerade åtgärder (som innebär ändrad markanvändning) ger effekter som når kritisk skadenivå för berörda riksintressen.*

Även om kriteriet "påtaglig skada" klaras i det planerade förslaget till ändrad markanvändning, så behövs ett andra steg för att undersöka om det går att göra ännu mer för riksintresset. Det handlar om att skärpa hänsynen ytterligare så att det blir väsentligt mindre påverkan än "påtaglig skada". Stöd för sådana hänsynskrav får sökas i de allmänna bestämmelserna i 3 kap MB och i de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB. Huvudfrågan blir då en avvägning, dvs. om det är orimligt att göra mer med tanke på potentiell miljönytta och kostnader.⁶⁰ Sådant hänsynstagande beskrivs i kapitlet om de allmänna hänsynsreglerna.

Riksintresse kan också vara ett skäl för kompensation, även då det inte rör reservat.⁶¹ *Modellens arbete med skötselåtgärder kan vara ett sätt att identifiera behov av kompensation, som kan aktualiseras då andra projekt i omgivningarna planeras och dessa andra projekt ska prövas med tillämpning av hushållningsbestämmelserna.*

Om förslaget till ändrad markanvändning är av riksintresse och det på platsen finns andra riksintressen ska avvägning göras mellan konkurrerande riksintressen. Prioritet ges intresse som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.⁶² Det innebär att området används för ändamål som det är mest lämpat för, med hänsyn till platsens beskaffenhet och läge men också de behov som finns. Företräde ska ges god hushållning från allmän synpunkt.⁶³ Det innebär långsiktigt god hushållning från såväl ekologisk som social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt.⁶⁴ Tillämpningen av dessa bestämmelser kan leda till att andra riksintressen än det prioriterade får skadas påtaglig. *Modellen kan utveckla argument för och emot olika slag av markanvändning. Det är dock inte antagligt att de åtgärder, som modellen ska tillämpas för, innebär ändrad markanvändning som har riksintressekaraktär. Modellen förmodas därför inte blir tillämpning för avvägningssituationer när det gäller riksintressen.*

3.4 Natura 2000 och artskydd

Inledning

Natura 2000 och artskydd är en del i genomförandet av EU:s regelverk om naturskydd och kan beskrivas som styrmedel för att få och vidmakthålla ett hållbart ekologiskt nätverk.

Habitat och arter kan vara skyddade och skötas genom t.ex. reservat, biotopskydd, strandskydd, planläggning mm. De samlade besluten innebär att flera prövningar kan behövas. Prövningarna är inte samordnade. Det är dock nödvändigt att i tidigt skede

⁶⁰ 2 kap 7 § MB.

⁶¹ 16 kap 9 § MB.

⁶² 3 kap 10 § MB.

⁶³ 3 kap 1 § MB.

⁶⁴ 1 kap 1 § andra stycket 4 MB.

klarlägga vilken hänsyn som behöver iakttas till arter och habitat, eftersom Natura 2000 och artskydd ger förutsättningar för bedömningar i andra prövningar. Praxis (se nedan) klargör att kunskap om effekter på denna skyddade natur måste finnas inför andra prövningar, även om dispensprövning m.m. kommer senare. Vidare klargörs att kunskapsunderlag måste ha viss kvalitet. Eftersom fallen ger grundläggande förutsättningar för ett stort antal beslut enligt många regelverk, beskrivs de inledningsvis. Det bör noteras att det inte spelar roll om fallen gäller detaljplan eller annan prövning; principerna är relevanta då värdena berörs.

Skydd som planeringsförutsättning samt behov av underlag för bedömningar

Regeringsrätten prövade i fallet Skrea om genomförandet av detaljplan kunde medföra en betydande påverkan på miljön i närbeläget Natura 2000 område. I så fall behövdes särskild miljökonsekvensbeskrivning och prövning om skyddade naturvärden kunde skadas. Domstolen konstaterar att det måste stå helt klart att sådan påverkan inte kan uppkomma. Med referens till avgöranden av EU-domstolen påminner Regeringsrätten att det med hänsyn till försiktighetsprincipen anses föreligga risk för betydande påverkan om inte detta på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas. Underlaget i planärendet var inte tillräckligt för att betydande påverkan skulle kunna uteslutas. Detaljplanens antagande upphävdes därför.⁶⁵

Regeringsrätten lyfte i fallet om Salamandern frågan om artskydd i prövning av annan detaljplan. Om frågan om skydd för fridlysta arter tas upp först sedan övriga prövningar slutförts finns, enligt Regeringsrätten, en uppenbar risk att någon verklig prövning av förutsättningarna för undantag inte kommer till. Regeringsrätten konstaterar att det inte finns formellt krav i PBL att dispens ska inhämtas innan beslut fattas om detaljplan. Effektivt genomförande av artskyddet förutsätter emellertid att hänsyn till arterna klarläggs i sådan tid att det kan beaktas. Regelsystemet får anses förutsätta, framför Regeringsrätten, att erforderlig information i dessa avseenden ska finnas tillgänglig även i ärenden om detaljplan. Miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet hade inte möjliggjort en samlad bedömning av de planerade åtgärdernas inverkan på fridlysta arter och deras fortplantnings- och viloområden. Underlaget för beslutet var därmed bristfälligt och antagandet upphävdes.⁶⁶

Mark- och miljööverdomstolen har refererat till Kungsbackafallet i senare ärenden, bl.a. om detaljplan i Vellinge kommun, när det gäller behovet av underlag för att kunna visa nödvändig hänsyn i detaljplaneprocessen. Domstolen lyfte även frågan att det i planprocessen behöver klarläggas om ytterligare processer behövs med tanke på Natura 2000 samt att länsstyrelsen behöver tydligt ta ställning i den frågan. Eftersom länsstyrelsen i aktuella fallet varit otydlig så återförvisas ärendet dit.⁶⁷

Högsta domstolen har i Bungefallet gett ytterligare preciseringar med referens till EU-rätten. Bedömningen ska vara fullständig, exakt och slutlig, så att det är möjligt att skingra varje vetenskapligt tvivel i fråga om effekterna. Vidare behövs någon gång under prövningsprocessen göras en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på de

⁶⁵ Regeringsrättens dom den 21 december 2006 i 4253-05 angående Skrea, Falkenberg.

⁶⁶ Regeringsrättens beslut den 8 februari 2008 i 7694-03 angående salamander, Kungsbacka. RÅ 2005 nr 44.

⁶⁷ MÖD dom den 17 december 2012 i P 1440-12, Vellinge kommun.

skyddsvärda intressena. Att prövningen är uppdelad får inte leda till att tillstånd meddelas utan att samtliga frågor verkligen har blivit prövade. Vid tillståndsprövningen ska därför domstolen först ta ställning till om en bedömning som uppfyller unionsrättens krav har skett i tidigare tillåtlighetsprövning. Det torde mera sällan vara fallet, med hänsyn till att tillståndets närmare innehållet och villkor återstår. Därmed ska den samlade bedömningen göras vid tillståndsprövningen.⁶⁸

Prövning Natura 2000

De arter och livsmiljöer som ingår i respektive Natura 2000 omfattas av ett mycket starkt skydd. Det finns högst begränsade förutsättningar att genomföra åtgärder i strid med skyddet. Skulle skyddsreglerna aktiveras är därför sökandet efter alternativa möjligheter en huvuduppgift.

Skyddet har komplicerad formell konstruktion och ett stegvis angreppssätt kan underlätta korrekt tillämpning. *Modellens angreppssätt är i linje med stegen, men alla intressen i modellen kan inte beaktas vid prövningarna. Detta beskrivs mer i det följande.*

Steg ett är att avgöra om reglerna aktiveras. Kriteriet för prövningskrav är att det kan bli en betydande påverkan på naturen i Natura 2000. Påverkan gäller inte bara de skyddade arterna och habitatet utan alla naturvärden. Det ska på grundval av objektiv information stå helt klart att betydande påverkan inte kan uppstå.⁶⁹ Bevarandeplaner ska vara ägnade att underlätta denna prövning och bl.a. utformas så att de är tillgängliga även för allmänheten.⁷⁰ Samråd med länsstyrelsen kan behövas för att förvaltaren ska kunna ta ställning till prövningsbehovet, men det finns inga processregler om detta skede. *Modellen kan medverka till kunskapsutveckling och identifiering av kunskapsluckor som kan peka på att, med tillämpning av den särskilda försiktighetsprincipen för Natura 2000, prövning behöver göras.*

Om det kan bli en betydande påverkan aktiveras **steg två**, med samråd och miljökonsekvensbeskrivning inför prövning av påverkan.⁷¹ *Modellen kan således inte ensam bära kunskapsförsörjningen i detta skede, utan formell process för MKB måste finnas. Modellen kan i dessa fall vara ett stöd för arbetet med MKB och samråden med olika aktörer. Det bör dock observeras att prövningen av Natura 2000 inte får beakta kulturmiljö- eller sociala intressen.*

I steg två är det endast de habitat och arter som motiverar Natura 2000 på den aktuella platsen, som är föremål för analys och prövning, inte hela naturmiljön. Med stöd av en MKB ska utvärderas dels om det direkt eller indirekt kan bli skada på den skyddade livsmiljön i Natura 2000, dels om störning direkt eller indirekt kan försvåra att skyddade arter bevaras.⁷² Bedömningen avser den kumulativa påverkan, dvs. samlade effekter av förslaget och andra projekt m.m. I svenska regler saknas direktivens begrepp "in-

⁶⁸ Beslut av HD den 18 juni 2013 i T 3158-12, Bunge Gotland.

⁶⁹ Se 7 kap 28a § MB och ovan nämnda dom av Regeringsrättens den 21 december 2006 i 4253-05, Skrea.

⁷⁰ 17 § förordningen 1998:1252 om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (områdesskyddsförordningen) jämförd med 6 kap 20 § MB.

⁷¹ 7 kap 28a §, 6 kap 7 § fjärde stycket MB.

⁷² 7 kap 28b § MB.

tegrity” och ”coherence” men dessa är ändå avgörande för att bedöma påverkan på nätverket Natura 2000. Det är möjligt att villkora tillstånd med kompensation, men kompensation är inte ett lagligt motiv för att acceptera skada eller störning som försvårar.⁷³

Stöd för bedömning av påverkan ger bl.a. prövningen av vattenkraft i Emån, Hägerums kvarn: ”Härmed får förstås att de livsmiljöer som avses skyddas i området inte till omfattning och struktur får försämrats på ett sätt som riskerar att äventyra dess funktion som livsmiljö för de arter som typiskt sett förekommer i sådana livsmiljöer. Vidare måste de särskilda arter som avses skyddas inom området ha tillräckliga utbredningsområden, fortplantningsmöjligheter och andra förutsättningar för att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö.”⁷⁴

Stöd för att identifiera indirekta effekter ger bl.a. prövningen av planläggning vid Halltorps hage i Borgholms kommun. Frågan var om arter indirekt kunde störas genom ändrade habitat utanför det skyddade området. Det gällde endast tillämpning av Natura 2000, dvs. inte dispens från artskyddet. Mark- och miljööverdomstolen besvarade frågan jakande, med referens till mycket kritiskt läge för hotade arter, som behövde etablera sig utanför skyddsområdet, och försiktighetsprincipen.⁷⁵ *Domen innebär att habitat kan skyddas såväl inom Natura 2000 som utanför och det pekar på behovet av särskild uppmärksamhet även då modellen tillämpas för åtgärder utanför Natura 2000. Åtgärder i det habitat som träden utgör kan vara av betydelse för arter som skyddas i ett område ganska långt bort.*

Skada eller störning som försvårar kan tillåtas endast av regeringen.⁷⁶ Ett sådant **steg tre** förutsätter att åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och att det saknas alternativa lösningar. Kompensation för förlorade miljövärden är obligatorisk, så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Om det rör prioriterad art eller livsmiljötyp, får endast vissa allmänintressen beaktas, t.ex. människors hälsa.⁷⁷

Natura 2000 klassificeras generellt som riksintresse och ska som sådant bevakas av länsstyrelsen. Det innebär bl.a. att länsstyrelsen ska bevaka samtliga bygglov och förhandsbesked som kan påverka miljön i naturområdet.⁷⁸ Det bör noteras att kriteriet för bevakning (påverkan) är avsevärt mera strängt än kriteriet som aktiverar prövning (betydande påverkan). *Såvitt jag känner till förekommer ingen sådan bevakning hos länsstyrelsen. Det rör kanske 50.000 - 100.000 ärenden årligen. Ett skäl kan vara att det är en uppmaning till PBL-handläggare men den finns i en förordning till miljöbalken, inte i en förordning till PBL.*

⁷³ Kravet får grundas på den generella möjligheten att kräva kompensation, 16 kap 9 § MB, inte på specialbestämmelsen för Natura 2000 som handlar om obligatorisk kompensation i tillstånd till skada.

⁷⁴ MÖD dom den 12 november 2004 i M 1826-04.

⁷⁵ MÖD dom i juni 2012 i M 9438-11.

⁷⁶ 7 kap 29 § MB.

⁷⁷ 20 § områdesskyddsförordningen. Prioriteringen framgår av markeringen P i bilaga till artskyddsförordningen (2007:845), artskyddsförordningen, eller bilaga 3 till områdesskyddsförordningen.

⁷⁸ Jämför 4 kap 8 § MB, 2-4 och 11 kap PBL och 18 § områdesskyddsförordningen.

Skydd av Natura 2000 får strida mot gällande detaljplan.⁷⁹ I den mån det finns byggrätter som inte kan tas i anspråk av detta skäl, är avsikten att kommunen ska ersätta rättighetshavaren för förlorad byggrätt. Pågående planerliga verksamheter som inte har tillstånd, kan föreläggas följa Natura 2000.⁸⁰ *Modellen bör uppmärksamma att även åtgärder som uppfyller gällande plan, och t.ex. kan få marklov, ändå kan vara förbjudna till följd av Natura 2000.*

Artskydd översikt

Skyddet för hotade djur- och växtarter bygger på fridlysning och reglering av handel, förevisning av arter m.m. Här tas upp regler som kan bli aktuella i samband med åtgärder i de offentliga miljöerna.

Fridlysning innebär ett utpekade av art som anses hotad. Detta kan behövas som komplement till områdesskydd eller för att freda art som trots att den är sällsynt är mera spridd.⁸¹

Fridlysning kan ha internationell, nationell eller regional grund. Internationella motiv finns t.ex. i EU:s direktiv om skydd för fåglar och habitat. Det överlappar på så sätt Natura 2000. Aktuella fridlysta arter framgår av bilagor till artskyddsförordningen.⁸² Vidare finns reglering av jakt som ger en indirekt fridlysning på så sätt att t.ex. fåglar aldrig får jagas och därmed inte heller får fångas, skadas eller dödas.⁸³

Ett fåtal trädarter är fridlysta. Träd kan dock behöva skyddas som fortplantningsområde eller viloplats för djur.⁸⁴ Skyddade arter kan nyttja trädet som livsmiljö, t.ex. kan det finnas bo för vissa rovfåglar eller så kan trädet vara boplats för skyddade skalbaggsarter. Även om en fridlyst art bara lever delar av sitt liv eller i vissa fall bara vissa år i ett träd kan det betyda att trädet är skyddat. Även vissa åtgärder (till exempel kraftig beskärning) kan vara förbjudna under delar av året eftersom det då kan störa den fridlysta arten.

För vissa arter finns skärpt skydd (så kallat noggrant skydd) vilket markeras med stort N i artskyddsförordningens bilagor. Det gäller alla fladdermössarter samt skalbaggsarterna läderbagge, större ekbock och cinnoberbagge. Om sådan art regelbundet (ej nödvändigtvis årligen) använder ett träd under sin fortplantningsperiod eller som viloplats får trädet inte fällas, skadas eller på annat sätt påverkas så att den kontinuerliga ekologiska funktionen förstörs. Trädet är skyddat även när det inte används, för att funktionen ska finnas kvar om arten återvänder. Förutsättningarna för dispens är mindre då det gäller dessa arter markerade N.

⁷⁹ Prop. 2000/01:111 s. 47.

⁸⁰ Prop. 2000/01:111 s. 51.

⁸¹ Prop. 1997/98:24 del 2, s. 741.

⁸² Artskyddsförordningen (2007:845).

⁸³ Jaktlagen (1987:259).

⁸⁴ 4 § 4 p artskyddsförordningen jämförd med dess bilaga 1.

Till fridlysning kopplas olika verktyg för att freda arten. Det kan t.ex. vara förbud att ta bort delar från vilt levande växter, bryta kvistar eller bespruta.⁸⁵ Vad gäller djur kan det vara förbjudet att störa vilt levande djur eller skada sådana bon eller fortplantningsområden och viloplatsar.⁸⁶ Vissa fångstmetoder regleras också.⁸⁷ Vilka verktyg som aktiveras beror på vilken art det är. Det är således kopplingarna mellan olika förbudsregler och artlistor som visar vad som gäller.

Dispens från artskydd

Dispens från förbuden i ett enskilt fall kan sökas hos länsstyrelsen.⁸⁸ Det finns inte reglerad samrådsprocess inför prövningen. Om åtgärden betraktas som en väsentlig ändring av naturmiljön kan åberopas samråd enligt miljöbalken 12 kap 6 § (se det avsnittet). *Samrådsplikten rör dock åtgärder med väsentlig påverkan. För mindre åtgärder kan informella samråd hållas, för det fall länsstyrelsen har resurser att prioritera detta.*

Det ställs flera kriterier för att få dispens.⁸⁹ En grundläggande fråga är att behovet av dispens klarläggs. Åtgärden ska behövas t.ex. för att undvika allvarlig skada på egendom eller av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet. I rättstillämpningen har dispens nekats för att ta ner fridlysta idegranar i syfte att ge bättre havsutsikt samt med hänsyn till riskerna med trädens giftighet.⁹⁰ *Modellens samråd och utveckling av argument om motiven för åtgärden är därvid viktiga för en dispensansökan.*

Det finns ett generellt kriterium för motiven till dispens: ”andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse”. Tvingande skäl har vid tillämpningen av andra EU-direktiv ansetts omfatta ekonomiska och sociala omständigheter. Notera dock att det rör sig om allmänna intressen, inte enskilda.⁹¹

Ytterligare kriterium för dispens är att det inte finns någon annan lämplig lösning. *Modellens utvärdering av olika möjliga lösningar behövs för att bevisa detta.*

Slutligen får åtgärden inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Bevarandestatus handlar om summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. Vidare gäller det summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer.⁹² *Modellens utveckling av kunskapsunderlag behöver fokusera denna fråga.*

⁸⁵ 8 kap 2§ MB jämförd med 7-9 §§ artskyddsförordningen.

⁸⁶ 8 kap 1 § MB jämförd med 4 § artskyddsförordningen.

⁸⁷ 5 § artskyddsförordningen.

⁸⁸ 14 § artskyddsförordningen.

⁸⁹ 14 § artskyddsförordningen.

⁹⁰ Miljödostolens i Växjö dom den 8 februari 2010 i M 3827-09.

⁹¹ Naturvårdsverkets handbok 2009:2 Artskydd, del 1 s. 33 f.

⁹² 16 § områdesskyddsförordningen.

Den proportionalitetsprincip som gäller för dispens från biotopskydd m.m. gäller inte för dispens från artskydd enligt 8 kap MB.⁹³

Dispensen kan kombineras med krav på kompensation för allmänna intresset natur (eller andra allmänna intressen) för det intrång som återstår när all rimlig hänsyn visats.⁹⁴
Modellen kan identifiera behov av kompensation i området eller i andra områden.

Det finns flera fall där artskydd varit en del av motiven för att neka beslut eller ställa villkor, men inget om miljöer eller situationer som är relevanta här.⁹⁵

3.5 Nationalpark och nationalstadspark

Syften

Statligt ägda fastigheter får av regeringen utpekade som nationalpark.⁹⁶ Syftet är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i väsentligt oförändrat skick och stimulera friluftsliv. Det gäller särskilt natursköna eller unika miljöer som kan ge starka naturupplevelser. För varje nationalpark finns bestämmelser (föreskrifter) om vård och förvaltning. Bestämmelserna får också inskränka användningen av området och t.ex. kräva prövning av olika åtgärder i landskapet.⁹⁷ Nationalparker finns – hittills – inte för parker eller andra av de offentliga miljöer som avses här. Detta skyddsinstitut beskrivs därför inte närmare.

För de här aktuella offentliga miljöerna är snarare nationalstadspark ett tänkbart instrument för framtida skydd och där skötsel idag påverkas i den utpekade parken.⁹⁸ Hittills finns en nationalstadspark: Kungliga nationalstadsparken som omfattar Ulriksdal – Djurgården – Haga – Brunnsviken i Solna och Stockholm.

Nationalstadspark beslutas av Riksdagen som en del av riksintressen med särskilda bestämmelser.⁹⁹ De i lagen angivna områdena är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till natur- och kulturvärden som finns där.¹⁰⁰ Beteckningen nationalstadspark ska lyfta fram statens och kommunernas gemensamma ansvar att skydda det historiska landskapet i områden som samtidigt har särskild betydelse för det nationella kulturarvet, en tätortsregions ekologi och människors rekreation. Syftet att utpeka en nationalstadspark är att behålla områdets huvudstruktur i fråga om natur- och bebyggelseområden och hindra

⁹³ 7 kap 25 § MB.

⁹⁴ 16 kap 9 § 4 p MB.

⁹⁵ Utöver tidigare nämnda fall om salamander i Kungsbacka bör nämnas Regeringsrättens bedömning av detaljplan och ängshök i 4633-08, Miljööverdomstolens bedömning av grustäkt och rödlistade bin i M 1966-08, av dikningsföretag med tanke på målar-mussla i M 1298-09, av torvtäkt med tanke på ljungpipare m.fl. i M 389-08, ängshök m.fl. i M 8133-08 samt regeringens bedömning av detaljplan med avseende på lökgröda i ärendet M 3031-07.

⁹⁶ 7 kap 2 § MB.

⁹⁷ 7 kap 3 § MB.

⁹⁸ 4 kap 7 § MB.

⁹⁹ 4 kap MB.

¹⁰⁰ 4 kap 1 § MB.

intrång i parklandskap eller naturmiljö och att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.¹⁰¹

Kunskapsunderlag om nationalstadspark

För nationalstadspark ska det finnas en vård- och utvecklingsplan. Planen ska ge en samlad bild av olika mål och riktlinjer för parkens vård och utveckling. Det omfattar planer enligt PBL, där översiktsplanen har ett särskilt ansvar att redovisa riksintressen och hur de kan tillgodoses.¹⁰² För Kungliga nationalstadsparken finns fördjupning av översiktsplanerna för berörda kommuner. Vidare ska vård- och utvecklingsplanen ta upp andra utredningar, program och planeringsunderlag. Planen ska kunna användas som grund för inriktning och prioriteringar i fråga om parkens skötsel, underhåll och utveckling.¹⁰³

Länsstyrelsen beslutar om planen och ska dessförinnan samråda med de statliga myndigheter, kommuner och andra som kan antas vara berörda.

Prövning i och vid nationalstadspark

Riksintresse har inget självständigt prövningskrav, utan dess stoppregler och avvägningssregler får endast tillämpas i samband med vissa prövningar av ändrad användning av mark- och vattenområden.¹⁰⁴ Det finns således inte skyddsbestämmelser med särskilda prövningskrav för en nationalstadspark, utan skyddet för parken aktiveras bara i vissa prövningssituationer. Det finns inte heller skötselansvar kopplat till riksintresset, utan det förutsätter särskilda arrangemang.

Riksintresseskyddet aktualiseras vid t.ex. lovprövning och planläggning enligt PBL och ärenden enligt väglagen, om det innebär ändrad markanvändning. Ärendena kan gälla områden inom eller utanför det skyddade området, eftersom både direkt och indirekt påverkan omfattas av förbud.

Det finns flera förbud. Inom en nationalstadspark förbjuds bl.a. åtgärder som gör intrång i parklandskap eller naturmiljö eller som skadar det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt.¹⁰⁵ Det finns dock undantag för åtgärder med tillfällig påverkan, om åtgärden höjer parkens natur- och kulturvärden eller tillgodoser ett annat angeläget allmänt intresse. Det medges också undantag om parken återställs så att det inte kvarstår mer än obetydligt intrång eller skada.¹⁰⁶ Vidare förbjuds åtgärder utanför parken som kan ge påtaglig skada på de samlade natur- och kulturvärdena. För denna situation görs undantag för utveckling av tätorten.¹⁰⁷

¹⁰¹ 4 kap 7 § andra stycket MB, prop. 1994/95:3 s. 1, 6, prop. 1997/98:45, del 2, s. 679.

¹⁰² 3 kap 2, 4 §§ och 5 § p. 3 PBL.

¹⁰³ 2 § Nationalstadsparksförordningen (2009:55).

¹⁰⁴ Se 2 kap 6 § andra stycket MB samt 3 § tredje stycket hushållningsförordningen.

¹⁰⁵ 4 kap 7 § andra stycket MB.

¹⁰⁶ 4 kap 7 § tredje stycket MB. Se även RÅ 1997 ref. 18.

¹⁰⁷ 4 kap 1 § första stycket 2 MB.

3.6 Naturreservat och kulturresevat

Syften

Reservat kan bildas av stat eller kommun, om det finns ett starkt allmänt intresse. Det gäller samma regler för naturreservat och kulturresevat. Skillnaden är motiven för att utpeka reservat.

För naturreservat kan det starka allmänna intresset handla om bevarande av biologisk mångfald, vård och bevarande av värdefulla naturmiljöer (inklusive landskapsbild) eller friluftslivets behov. Det allmänna intresset av att skydda naturmiljön kan stärkas genom anknytning till det kulturpräglade landskapet.

Kulturresevat väljs när kulturmiljön är det huvudsakliga skälet för skydd. Ambitionen är att slå vakt om den historiska dimensionen i landskapet, dvs. ytterligare en bevarandenaspekt vid sidan av biologisk mångfald och landskapsbild ur estetisk synpunkt. Kulturresevat gäller kulturlandskap som präglas av äldre tiders hävd och bruksformer eller innehåller värdefulla kulturlandskapselement. Historiskt landskap syftar på en prägel av hävdade eller ohävdade kulturlandskapselement som återspeglar väsentliga drag och företeelser från äldre markanvändning. En betydande del av det historiska landskapets värde utgörs av sambanden mellan de enskilda kulturlandskapselementen och av samspelet med naturmiljön. Det kan inom kulturresevat finnas park m.m. som skyddas som byggnadsminne eller kyrkligt kulturminne och reservat kan ses som ett komplement för att skapa ett omland.

Syftet med reservat säkerställs bl.a. genom föreskrifter om användningen av området. Det kan vara förbud t.ex. att ta ner stora träd, vidta anläggningsåtgärder inom viss radie från träd, ta bort döda träd, bränna ris, plantera, avverka, använda bekämpningsmedel, skada stenmur. Förbud kan träffa även åtgärder utanför reservatet, t.ex. dikning som indirekt leder till skada i reservatet.¹⁰⁸

Kunskapsunderlag

När reservat bildas ska skötselplan upprättas.¹⁰⁹ Skötselplanen ger inte bara stöd för vård och skötsel utan kan även vara ett stöd för bedömning om dispens kan ges för viss åtgärd och villkor som behöver ställas. Modellen kan precisera exempelvis behov av villkor om avstånd till träd, metod för att beskära träd, behov av samråd med ansvarig trädgårdsmästare.

Reservat ingår i de allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. Det innebär att översiktsplanering kan behöva utveckla kunskapsunderlag om dessa värdefulla miljöer sett i sitt sammanhang. Även till detaljplan/områdesbestämmelse i eller vid den skyddade miljön kan det finnas underlag som ger stöd.¹¹⁰

¹⁰⁸ 7 kap 4-9 §§ MB, prop. 1997/98:45 del 1 s 323 f, del 2 s.708-711 och 715-716.

¹⁰⁹ 3 § områdesskyddsförordningen.

¹¹⁰ 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

Prövning

Vilka åtgärder eller verksamheter som behöver prövas är individuellt för respektive reservat, dvs. beror på skyddsföreskriftens innehåll. Det visar vilka omständigheter – sakfrågor – som är prioriterade vid bedömningarna.¹¹¹ Reservat överlappar inte sällan andra skyddsregler som Natura 2000, artskydd, biotopskydd och kulturminne, och sådana prövningar kan också bli aktuella.

Eftersom avsikten med reservat är att skapa ett definitivt skydd så handlar dispens om undantagsfall. Frågan om undantag är möjligt bedöms utifrån tre perspektiv. Dispens kan medges från förbudet endast om det finns särskilda skäl. I den utvärderingen är således motiven för åtgärden i fokus och modellens samråd om motiven blir viktiga. Nästa perspektiv är konkurrerande intressen. En avvägning mellan skyddsintresset och andra intressen gjordes när skyddsbeslutet togs. Prioriteringen är avgjord genom skyddsbeslutet. Proportionalitetsprincipen innebär emellertid att skyddet inte får hävdas gentemot enskilda längre än vad som behövs.¹¹² Med detta perspektiv bedöms således vad som behövs för att tillgodose skyddet och om nekad dispens är orimligt strängt för att vidmakthålla värdena. *Modellens tillämpning för enskilda intressen kan ta upp denna fråga.* I denna bedömning är både påverkans omfattning och risken för kumulativa effekter relevanta.¹¹³ Det tredje perspektivet utgår från syftet med det aktuella förbudet t.ex. att ta ner träd, och utvärderar åtgärden i sitt sammanhang. Förbudet kan gälla avgörande värden eller sådana av något mindre betydelse för reservatet fortbestånd. Det kan också vara olika dignitet hos värdena. *Exempelvis kan reservatet gälla riksintressant natur- och kulturmiljö eller intresse för lokalt friluftsliv. Samma åtgärd med motsvarande effekter kan, vid jämförelse mellan dessa två situationer, ha större förutsättningar för dispens vid lokala skyddssyften än nationella. Modellens utveckling av underlag för prioritering mellan intressen får ta fasta på detta.*

Dispens förutsätter att intrånget i det skyddade värdet kompenseras i skälig utsträckning, endera i reservatet eller i annat område.¹¹⁴ *Det är också tänkbart att det finns motiv att skydda annat allmänt intresse än det som utgör grunden för reservatet. Jämför rättstillämpningens syn på behovet av kompensation vid dispens från biotopskydd, där naturvärdena inte motiverade kompensation men alléns betydelse för kulturmiljövärdet vid närbelägen kyrka ledde till krav på ny allé.*¹¹⁵ *Modellens tillämpning kan identifiera lämplig kompensation.*

¹¹¹ 7 kap 7, 25-26 §§ MB, prop. 1997/98:45 del 2 s.712-714, 734.

¹¹² RÅ 1996 ref 40.

¹¹³ MÖD 2006:53, Värmdö.

¹¹⁴ 7 kap 7 § fjärde stycket MB.

¹¹⁵ Mark- och miljödomstolens i Växjö dom den 31 juli 2012 i M 2677-11. Dispens biotopskydd, Stenbrohults kyrka, Älmhults kommun.

3.7 Naturminne

Syften

Naturminne kan vara gamla träd men också stenformationer m.m. Skyddsformen används numera sällan. Det finns cirka 1500 naturminnen i Sverige. Samma regler gäller som för reservat.¹¹⁶

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter som behövs om skydd och vård av naturminne. Bestämmelserna kan ge förbud mot vissa åtgärder eller ställa krav på prövning.¹¹⁷

*Naturminne kan vara relevant för att bevara särskilt skyddsvärda träd eller trädgrupper i människonära miljöer. Även enstaka särskilt skyddsvärda träd kan behöva prioriteras för skydd som naturminne inom sådana områden.*¹¹⁸

Kunskapsunderlag

Naturminne kan vara en del av de allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. Enstaka objekt som träd kan dock svårligen bli en del av översiktsplanering, med tanke på skala och mängden intressen. Till detaljplan/områdesbestämmelse i eller vid den skyddade miljön kan dock finnas underlag som ger stöd för prövningar.¹¹⁹

Prövning

Dispens söks med tillämpning av motsvarande bestämmelser som för reservat, se ovan.

Ett praxisfall gäller dispens från förbud att kapa grenar på en naturminnesskyddad ek.¹²⁰ Syftet var att säkra befintlig överföringsledning (52 kV). Våren 2003 medgavs dispens för att ta bort grenar på samma ek. Efter stormen Gudrun beslutade regeringen om funktionskrav som innebar behov av trädsäkring genom bredare ledningsgator (36 m). Aktuella eken står 10 meter från ledningen men begränsade åtgärder istället för fällning föreslogs med tanke på trädets höga naturvärde. Förslaget var att kapa större delen av den ena av ekens två huvudstammar samt några mindre grenar på den andra huvudstammen. Länsstyrelse såväl som miljödomstol och Miljööverdomstolen avslag ansökan om dispens. Miljödomstolen konstaterade att det rörde så omfattande beskärning att risken var stor att trädet skulle angripas av sjukdom som kan leda till förtida död. Därför skulle en dispens inte vara förenlig med förbudets syfte. Miljööverdomstolens avslag grundas på motivet att sökanden inte i tillräcklig utsträckning utrett vilka alternativ som står till buds i fråga om ledningens dragning. MÖD framhåller även att grova ekar har mycket höga naturvärden och att det råder brist på dem i landskapet samt delar miljödomstolens bedömning om skaderisk.

¹¹⁶ 7 kap 10 och 5-8 §§ MB.

¹¹⁷ 4 § områdesskyddsförordningen.

¹¹⁸ Naturvårdsverket Rapport 5742.

¹¹⁹ 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

¹²⁰ MÖD 2009:20.

3.8 Biotopskydd

Syften

Biotopskydd får beslutas för att skydda små mark- och vattenområden (biotoper) som är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter på grund av sina särskilda egenskaper, eller som annars är särskilt skyddsvärda.¹²¹

Vissa biotop typer skyddas generellt, dvs. för hela landet.¹²² Motivet till skyddet är att det utgör viktiga livsmiljöer, tillflyktsorter och spridningskorridorer som har minskat starkt.

Vidare kan för utpekade områden beslutas om biotopskydd av Skogsstyrelsen, länsstyrelse eller kommun.¹²³

Skyddet för biotopen skapas genom förbud mot verksamhet eller åtgärd som kan skada naturmiljön.¹²⁴ Åtgärder som inte skadar är inte förbjudna, dvs. behöver inte dispens.

Dispens från förbudet kan ges om det finns särskilda skäl och en dispens är förenlig med skyddets syften.¹²⁵

Avgränsning av biotopskyddsområde är avgörande för dispensplikten. Åtgärder utanför området kräver inte dispens men ska iaktta hänsyn enligt de allmänna hänsynsreglerna.¹²⁶ *Modellen kan medverka till att precisera biotopens utbredning och omland där särskild hänsyn behöver iakttas.*

Allé med biotopskydd

Biotopskydd enligt miljöbalken gäller allé av planterade lövträd.¹²⁷ Träden ska stå i en enkel eller dubbel rad. Om en dubbelradig allé avverkas på ena sidan återstår ändå biotopskydd för enkelraden.¹²⁸

Allén ska bestå av minst fem träd och till övervägande del ska det vara vuxna träd.¹²⁹ Kriteriet vuxen är enligt Naturvårdsverkets bedömning träd med en diameter av 20 cm i brösthöjd eller, om det kommer först, en ålder av 30 år¹³⁰. *Då befintliga alléer får nya träd som ersättning för nedtagna vuxna träd, är det rimligt att skyddet fortsätter att gälla, även om inte en övervägande del av träden är vuxna efter nyplanteringen.*

¹²¹ 7 kap 11 § första stycket MB.

¹²² 7 kap 11 § första stycket 1 p MB jämförd med 5 § och bilaga 1 områdesskyddsförordningen.

¹²³ 7 kap 11 § första stycket 2 p MB jämförd med 6, 7 och 7a §§ jämte bilagorna 2-3 i områdesskyddsförordningen.

¹²⁴ 7 kap 11 § andra stycket MB.

¹²⁵ Sedan 2010 finns dispensmöjlighet även för speciellt beslutade biotopskydd, jämför SFS 2009:1322.

¹²⁶ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 81 f.

¹²⁷ Naturvårdsverket bedömer att även självsådda träd kan ingå, t.ex. om raden sköts som allé. "Beskrivning och vägledning för biotopen allé i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m." PM daterad 2014-04-15, sid. 3.

¹²⁸ Miljödömsstolens i Östersund slutliga beslut den 9 mars 2011 i M 2426-10.

¹²⁹ Första punkten i bilaga 1 till områdesskyddsförordningen.

¹³⁰ Naturvårdsverket PM 2014-04-15, sid. 3.

Träden ska stå längs en väg eller det som tidigare utgjort en väg eller i ett i övrigt öppet landskap.

Trädkransar och alléer intill och på begravningsplatser och kyrkotomter kan därmed omfattas av biotopskydd, om träden står längs en väg eller finns i ett i övrigt öppet landskap. *Modellens tillämpning kan visa om det finns träd som rimligen inte bör ingå i allén.*

Det kan noteras att olika regler har olika definitioner av allé. Exempelvis Jordbruksverkets¹³¹ regler om ekonomiska stöd anger att allé är en anläggning av minst sju träd som ursprungligen planterades längs en väg. Anläggningen kan vara enkel eller dubbelsidig och inkluderar vägrenar. Ett annat exempel är byggnadsminnesförklaring av byggnad som kan inkludera trädrader med färre träd eller yngre träd än miljöbalken kräver.

Inte skydd för allé i omedelbar anslutning till bebyggelse

Även alléer i samhällen och städer kan uppfylla kriterierna och t.ex. stå öppet i landskapet eller längs en väg. Biotopskydd gäller dock inte allé i omedelbar anslutning till bebyggelse.¹³² Åtgärder får således genomföras där utan dispens, trots att de skulle skada.

I praxis har prövats ekallé i kanten av en åker som gränsade till bostadsbebyggelse. Träden stod mycket nära tomtgränsen till ett antal fastigheter men 20 - 30 meter från närmaste bostadshus. Domstolen ansåg inte att allén var placerad i omedelbar anslutning till bebyggelse. I bedömningen framförde domstolen att det inte förelåg risk för att träden skulle orsaka skada på bostadshuset. Biotopskyddet skulle inte heller få orimliga konsekvenser för närliggande bebyggelse. Sammanfattningsvis fann domstolen att allén inte låg i omedelbar anslutning till bebyggelsen. Biotopskydd gällde därför.¹³³ *Modellens tillämpning kan utveckla argument för och emot att åtgärd vidtas i sådan omedelbar närhet eller om det får anses råda biotopskydd.*

Naturvårdsverket tolkar situationen så, att pågående verksamhet bör kunna fortgå på ett rimligt sätt, och åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till pågående verksamhet i anslutning till byggnaden eller för byggnadens funktion, inklusive nödvändig utveckling, eller för att förhindra skada, bör kunna vidtas. Om en del av en allé är belägen i omedelbar anslutning till bebyggelse kan även avverkning av träd vara motiverad. I delar av allén som inte är belägna i omedelbar anslutning till bebyggelse krävs dock dispens.¹³⁴

Åtgärder som genomför planer före 1994 behöver inte dispens

Verksamheter får bedrivas och åtgärder vidtas som behövs för att genomföra detaljplan eller områdesbestämmelser som antogs innan biotopskyddet beslutades.¹³⁵

¹³¹ SJVFS 2008:17, bilaga 1.

¹³² 8 § områdesskyddsförordningen.

¹³³ MÖD 2012:12.

¹³⁴ Handbok 2012:1 avsnitt 6.6.2.1 och 6.6.2.4.

¹³⁵ 8 a § områdesskyddsförordningen.

Biotopskydd för här aktuella biotoper gäller från 1994.¹³⁶ Dispens behövs inte för åtgärder som ingår i genomförandet av äldre planer. Av miljöbalkens hänsynsregler följer att hänsyn till värdefull natur visas i alla åtgärder om det inte är orimligt. Åtgärder som är tillåtna enligt detaljplan innebär således inte att hänsynsreglerna satts ur spel. Lagarna gäller parallellt. Dock kan detaljplanens reglering ge förutsättningar för genomförandet som visar att viss hänsyn vore orimligt att kräva.

För åtgärder som ingår i genomförandet av senare planer, antagna efter biotopskyddet, finns ingen specialreglering. Det innebär att åtgärderna är dispenspliktiga under samma villkor som andra åtgärder. Dispens kan ha sökts i samband med att planen antogs men får annars sökas när åtgärden blir aktuell.

Modellens tillämpning behöver klarlägga hur gamla eventuella planer är, för att se om åtgärden behöver dispens från biotopskydd eller ingår i genomförandet av äldre plan.

Skötsel är inte formellt begrepp

Normalt (löpande) underhåll av allé har i rättstillämpningen godtagits utan dispens. Det gällde fällning av 20 oxlar.¹³⁷ Som underhåll betraktades borttagande av döda grenar som utgör fara, ersättning av döda och döende träd med lämpliga träd.

Fallet kan emellertid inte tolkas som en generell acceptans för skötsel som innebär skadande åtgärder. Skötsel är inte ett rättsligt begrepp, utan den enda giltiga frågan är om en åtgärd innebär skada eller inte. *Modellens tillämpning bör klargöra vad som för aktuella alléer kan antas betraktas som normal skötsel i betydelsen att den normalt inte kan anses som skada.*

Akuta åtgärder

Brådskande åtgärder får vidtas även om dispens inte har kunnat inhämtas. Det följer, enligt ett praxisavgörande, av allmänna rättsgrundsatser. Dispens söks istället efteråt.¹³⁸ Naturvårdsverket resonerar i denna fråga så, att biotopskyddet inte hindrar att ett enstaka träd eller grenar som utgör en uppenbar och påtaglig akut risk för skada på människor eller egendom, på egen risk kan få tas bort utan dispens, om risken för skada är så överhängande att en dispensprövning inte kan inväntas.¹³⁹

Om det inte är fråga om brådskande åtgärder behöver dock dispens sökas i förväg. Det är risk för straffansvar i annat fall. I rättstillämpningen har prövats åtal för nertagning av sex popplar som var i mycket dåligt skick. Med beaktande av trädens mycket dåliga kondition konstaterade tingsrätten att det kunde hållas för visst att dispens medgetts. Syftet att hindra skada gjorde dock den brottsliga gärningen så försvarlig och godtagbar att det inte blev någon påföljd.¹⁴⁰ I annat fall har avverkning en enkelradig allé bestående av cirka 30 vuxna lövträd som får antas ha varit påverkade av almsjuka, inte be-

¹³⁶ Ikraftträdande av SFS 1993:1086.

¹³⁷ Miljödomstolens i Nacka dom den 22 december 2009 i M 6243-09.

¹³⁸ Svea hovrätts dom den 13 juni 2011 i M 9341-10.

¹³⁹ Handbok 2012:1, avsnitt 6.5.4.1.

¹⁴⁰ Blekinge tingsrätts dom den 16 maj 2013 i B 579-13.

dömts akut men väl ringa och därför inte brottsligt. I bedömningen kan ha ingått att träden löpande ersattes med lindar.¹⁴¹

Modellens tillämpning vid akuta åtgärder kan inriktas på alternativa möjligheter och prioritering mellan åtgärder, så att de akuta kan vidtas medan dispens söks för övriga.

Kunskapsunderlag

För många begravningsplatser finns trädvårdsplan som visar hur förvaltningen planerar att arbeta metodiskt med trädbeståndet under en kommande tidsperiod, till exempel när det gäller väsentliga ändringar såsom trädfällning, återplantering eller omfattande kronreduceringar i alléer.

Skyddade biotoper är sådana allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. Det innebär att översiktsplanering kan behöva utveckla kunskapsunderlag om dessa värdefulla miljöer sett i sitt sammanhang. Med tanke på skalan finns dock sällan närmare underlag om biotoper i översiktsplaner. Till detaljplan/områdesbestämmelse i eller vid den skyddade miljön kan det finnas underlag som ger stöd för bedömningar om hänsyn och dispens.¹⁴²

Modellens tillämpning kan ta stöd av dessa kunskapsunderlag för att tydliggöra dels vad som kan anses som skada och dels vad som kan utgöra motiv för dispens.

Prövning av dispens

Dispens förutsätter att det finns *särskilda skäl* att godta skadan¹⁴³ samt att dispens är förenlig med skyddets *syfte*¹⁴⁴. Att biototypen allé omfattas av biotopskydd innebär inte att varje specifik allé har utpekats som värdefull. Det är biototypen som sådan som är det skyddsvärda. En enskild allé skulle således teoretiskt sett kunna avverkas utan att syftet med biotopskyddet förfelas.¹⁴⁵ Dispens får inte nekas om det vore *oproportionerligt* strängt för enskilda intressen.¹⁴⁶

Särskilda skäl är en generell formulering, dvs. regeln exkluderar inte något intresse som formellt möjligt skäl. Som nämndes i inledningen till kapitlet kan alla slags allmänna och alla enskilda intressen utgöra skäl för dispens. Begreppet "särskilda" anger kvalifikationsgränsen. Det syftar på utvärderingen av intressets betydelse eller med andra ord tyngd. Beslutandens prövning om det finns "särskilda" skäl innebär att tyngden hos omständigheterna utvärderas i varje enskilt fall. Beslutanden avgör helt enkelt om motivet ska godtas eller inte. Exempelvis för biotopskydd har praxis visat att jordbruk är godtagbart enskilt intresse men att rationalisering (ekonomiska, arbetsmiljö, sociala omständigheter) inte räcker för att göra intresset tungt nog för att motivera dispens.¹⁴⁷ Säll-

¹⁴¹ RH 2003:7, Halmstad.

¹⁴² 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

¹⁴³ 7 kap 11 § andra stycket MB.

¹⁴⁴ 7 kap 26 § MB.

¹⁴⁵ MÖD 2005:73, Lyckåsallén, jfr Bengtsson m.fl., Miljöbalken - En kommentar, s. 67.

¹⁴⁶ 7 kap 25 § MB.

¹⁴⁷ MÖD dom 28 februari 2006 i M 990-05.

an anses enskilda intressen ha tillräcklig tyngd för att motivera dispens. Det är i första hand enskilda intressen i hälsa och säkerhet som godtas och inte t.ex. utsikt eller besvär att ta hand om kottar, grenar, barr m.m. från träden.

För att åstadkomma ökad trafiksäkerhet fann Miljööverdomstolen att det förelåg särskilda skäl att bevilja väghållaren dispens att beskära och hugga ner ett stort antal träd i en allé. Som villkor för dispensen föreskrev länsstyrelsen bl.a. att vissa träd skulle återplanteras i avsnitt av allén som bedömts värdefulla.¹⁴⁸

Särskilda skäl förelåg att på kyrkogård ta ned sju träd som riskerar att orsaka person- och egendomsskada. Sökanden ville emellertid ta ned ytterligare tjugotal träd, för att få ett mer livskraftigt trädbestand i en trädkrans där träden växer i en jämnare takt. Det var angeläget även med hänsyn till den kulturmiljö som träden ingår i. Domstolen anför att det inte gjorts gällande att kulturmiljöintresset är specifikt knutet till trädens eller trädkransens utseende. Vad som åberopats i detta fall kan inte, även med beaktande av kulturmiljöintresset, utgöra särskilda skäl.¹⁴⁹ *Det är tänkbart att utgången hade blivit annorlunda om sökanden hade ytterligare förtydligat trädens betydelse för kulturmiljön. Det kunde ökat tyngden i kulturmiljöintresset i avvägningen mot naturvårdens intresse, dvs. då motiven för att ta ner träd vägs mot biotopskyddets syfte.*

Särskilt skäl föreligger inte om det finns alternativa sätt att skapa trafiksäkerhet. Miljödomstolen upphävde dispens för att avverka två 200-åriga träd i en skyddsvärd allé. Utredningen visade att det räckte att beskära träden.¹⁵⁰ *Detta illustrerar att det i och för sig godtagbara och normalt tunga intresset säkerhet, i just detta fall inte hade tillräcklig tyngd eftersom det fanns andra sätt att lösa problemet. Modellens utveckling av alternativ ger underlag för bedömning om det finns möjlighet att välja åtgärder som inte förutsätter dispens och, i annat fall, tydliggöra detta som särskilt skäl för dispens.*

Särskilda skäl förelåg för att avverka de tio sjukaste träden (askskottsjukan) av 50 i en allé vid Kronovalls slott. Sökandens överklagande gällde ytterligare 27 träd, med motivet att träden inom ett fåtal år ändå kommer att behöva tas bort. Under den tiden skulle det kräva mycket att vårda träden med tanke på säkerhetsaspekterna. Domstolen medgav dock inte dispens för ytterligare träd men godtog att en kvarlämnad högstubbe kan tas bort.¹⁵¹ *Modellen kan arbeta med alternativa planer för kort och längre sikt, men bör beakta att det inte är säkert att dispens kan ges i förtid trots kostsam vård.*

Naturvårdsverkets tolkning är att om länsstyrelsen gjort bedömningen att biotopskyddsbestämmelserna och kontinuiteten för trädens biologiska värden har beaktats i en trädvårdsplan, alternativt en vård- och underhållsplan, kan planen anses utgöra ett särskilt skäl för dispens för åtgärder som kan skada naturmiljön, om åtgärderna vidtas i enlighet med planen.¹⁵² *Modellen ger stöd för trädvårdsplaner och tydliggör på så sätt motiv för dispens.*

¹⁴⁸ MÖD 2005:73, Lyckåsallén.

¹⁴⁹ MÖD dom den 23 maj 2012 i M 10193-12, Hemmesjö kyrkogård.

¹⁵⁰ Miljödomstolens i Växjö dom den 6 maj 2010 i M 3157-09.

¹⁵¹ MÖD dom den 30 oktober 2012 i M 4888-11.

¹⁵² Handbok 2012:1 sid. 90.

Villkor om utförande och om kompensation

Om det finns särskilda skäl för att medge dispens från biotopskyddsbestämmelserna får länsstyrelsen/kommunen enligt de allmänna reglerna om prövning förena beslutet med villkor¹⁵³ om hur åtgärderna ska utföras samt om så behövs kräva kompensation¹⁵⁴. I tillämpningen görs sällan skillnad mellan kompensation för återstående påverkan respektive villkor om genomförandet. Naturvårdsverkets tolkning är att dispens kan kombineras med t.ex. förbud mot avverkning av vissa utvalda träd, tillskapande av högstubbar eller faunadepåer, val av trädart vid nyplantering, tidpunkt för åtgärder, trädplantornas storlek, senaste tidpunkt för återplantering och utformning av växtbädd.¹⁵⁵ *Detta är således både villkor om genomförande (återplantering) och krav på kompensation (nyplantering, faunadepåer). Frågor av båda slagen ingår i modellens tillämpning.*

Särskilda skäl förelåg att ta bort elva träd, huvudsakligen almar, i en allé i anslutning till Stenbrohults kyrka och kyrkogård.¹⁵⁶ Allén är belägen utmed en fyra meter bred remsa mark, en allmän väg och en parkering. Ytterligare en relativt nyplanterad allé finns parallellt med den nu aktuella, på andra sidan parkeringen. Huvudfrågan gällde **kompensation**. Domstolen framför att dispensen innebär att en del av en biotop utplånas. Betydelsen är emellertid begränsad, då en del av allén kommer att kvarstå och en nyplanterad allé finns blott några meter bort. Allén torde dessutom inte ha sådan betydelse som refugium eller del av spridningskorridor som ofta är för handen i fråga om alléer i öppna landskap och som utgör grund för det generella skyddet för just alléer, med tanke på övrig förekomst av trädslagen i närheten. Något tungt vägande skäl att föreskriva återplantering med hänsyn till biotopskyddet föreligger därför inte. Kompensationsåtgärd på annan plats genom utläggning av nedtagna stockar för gynnade av arter som är beroende av död ved har därtill uteslutits av länsstyrelsen på grund av spridningsrisken avseende almsjukan, en bedömning i vilket domstolen instämmer. Domstolen finner därför inte skäl att ålägga kompensation på grund av biotopskyddsintresset. Den återstår härfter att bedöma om intresset av att bevara värdefulla kulturmiljöer lider sådan skada att det på grund därav finns skäl att förordna om återplantering. Domstolen finner för det första att det med hänsyn till att kulturmiljön vuxit fram ur och som en följd av den kyrkliga verksamheten rimligt att acceptera församlingen som en bärare av och företrädare för det allmänna intresset av bevarandet av kulturmiljön. Det ifrågavarande området har, som framgår av länsstyrelsens beslut, uppenbart mycket höga kulturmiljövärden. Det kan inte heller sättas i fråga att den allédel som kommer att borttas med stöd av dispensen har stor betydelse för dessa miljövärden. Trafikverket har bekräftat att det i och för sig är möjligt att utföra återplantering i omedelbar anslutning till platsen för den allédel som skall ersättas. Några trafiksäkerhetsskäl mot det har inte anförts. Skäl finns därför att förordna om åtgärder för kulturmiljöns bevarande genom återplantering av allédelen på samma plats eller i dess omedelbara närhet. Åtgärderna kan komma att helt eller delvis falla utanför vägområdet, men tillträde kan påkallas jämlikt 28 kap 2 § miljöbalken. Domstolen bedömer att Trafikverket inte heller visat att det vore ekonomiskt

¹⁵³ 16 kap. 2 § MB.

¹⁵⁴ 16 kap 9 § MB.

¹⁵⁵ Naturvårdsverkets Handbok 2012:1, ”Biotopskyddsområden, Vägledning om tillämpningen av 7 kapitlet 11 § miljöbalken”, sid. 109.

¹⁵⁶ Mark- och miljödomstolens i Växjö dom den 31 juli 2012 i M 2677-11, Stenbrohults kyrka, Älmhults kommun.

orimligt att ålägga verket det ekonomiska ansvaret för bevarandeåtgärderna. Villkor sattes om återplantering som kompensationsåtgärd mot bakgrund av kulturhistoriska värden. *Modellen bör beakta att förslag på kompenserande åtgärder inte behöver avgränsas till biologiska värden utan också kan gälla t.ex. kulturhistoriska värden.*

3.9 Strandskydd

Syften

Utmed havet, sjöar och vattendrag prioriteras allemansrättens friluftsliv och goda livsvillkor för djur- och växtliv. Det innebär att åtgärder som avhåller allmänheten från att vistas där, eller som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- och växtarter, förbjuds.¹⁵⁷ Strandskyddet gäller även i tätorter och omfattar även mindre och anlagda vatten, såsom dammar och diken.

Det finns möjlighet till dispens från förbuden. Normalt är det kommunen som prövar ansökan om dispens från strandskydd. Länsstyrelsen ska emellertid pröva ansökan om det samtidigt är (statligt beslutat) reservat, naturminne, biotopskydd, djur- och växtskyddsområde eller Natura 2000.¹⁵⁸ Skydd enligt kulturmiljölagen, som t.ex. byggnadsminne, innebär inte att länsstyrelsen ska hantera strandskyddsdispensen.

Strandskyddet kan ha olika geografisk utbredning. Generellt är skyddet 200 m, dvs. 100 meter på ömse håll från vattenlinjen. Det kan utökas upp till 300 meter på ömse håll.¹⁵⁹ Strandskydd kan vara upphävt, t.ex. helt eller delvis inom detaljplanlagda området.¹⁶⁰

Kunskapsunderlag

För att klargöra om strandskydd råder på viss plats kan länsstyrelsen kontaktas.

Strändernas betydelse för friluftsliv och naturvård är ett allmänt intresse som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. Det innebär att översiktsplanering kan behöva utveckla kunskapsunderlag om dessa värdefulla miljöer sett i sitt sammanhang. Även till detaljplan eller områdesbestämmelse i eller vid den skyddade miljön kan det finnas underlag som ger kompletterande stöd för att bedöma undantag från strandskydd.¹⁶¹

Kommunerna har möjlighet att planera för områden där det ges fler formella möjligheter till undantag från strandskydd.¹⁶² Det innebär att vissa geografiska områden kan ha fördjupat planeringsunderlag om stränder.

¹⁵⁷ 7 kap 15 § MB.

¹⁵⁸ 7 kap 18a och 18b §§ MB.

¹⁵⁹ 7 kap 14 § MB.

¹⁶⁰ 7 kap 18 § MB och 4 kap 17 § PBL.

¹⁶¹ 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

¹⁶² 3 kap 5 § 5 p PBL jämförd med 7 kap 18d och 18e §§ MB.

Prövning

Första frågan är om åtgärden är **prövningspliktig**. Åtgärder för ny bebyggelse eller anläggning eller anordningar samt alla åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkor för arter förbjuds uttryckligen av reglerna.¹⁶³ Innebörden av begreppen behöver tolkas med stöd av praxis och rättstillämpning. *Det innebär att åtgärder med träd principiellt kan omfattas av dispenslikt. I praktiken söks dispens inte. Det kan inte anses som en prioriterad fråga då andra skydd gäller (biotopskydd) eller då samråd av andra skäl hålls.*

Den ena delen av skyddet handlar således om **Allemansrätten**. Allemansrätt finns inte i områden med hemfrid, exempelvis tomter nära bostäder. Allemansrätt råder normalt i de här aktuella offentliga miljöerna, dvs. strandskydd kan hävdas för att tillgodose friluftsliv med stöd av allemansrätten. Åtgärder som i rättstillämpningen bedömts avvålla allmänheten och därför ska dispensprövas är t.ex. brygga, anordnande av grillplats, bänkar, pergola, plantering och underhåll som gräsklippning. Sådana åtgärder förekommer i de aktuella offentliga miljöerna. *Eftersom det är just offentliga miljöer är det emellertid inte rimligt anta att aktuella åtgärder i trädmiljöer avvåller allmänheten. Dispenslikt bör därför inte hävdas av hänsyn till allemansrätten, och frågan om dispenslikt för detta syfte utvecklas inte vidare.*

När det gäller **livsvillkor** kan samma åtgärd få olika bedömning om åtgärden sker på tomt, som bara undantagsvis är värdefulla för djur- och växtarter, eller i opåverkad naturmiljö. Förbudet kan dock omfatta större åtgärder även inom tomtplats. *De aktuella offentliga miljöerna kan omfatta både områden av tomtplatskaraktär (anlagda parker) och opåverkade delar. Värdefulla habitat kan dock finnas i båda. Modellens tillämpning tydliggör detta.*

Med ett väsentlighetskriterium följer att det inte är fråga om obetydliga förändringar som att på en tomt gräva en trädgårdsdamm av måttlig storlek, lägga upp en jordhög eller vedstapel eller röja sly i normal omfattning. En väsentlig förändring kan allmänt sett handla om t ex fällning av mer än ett fåtal träd, spridning av bekämpningsmedel och gödsel.¹⁶⁴

Stöd för bedömningen av väsentlighet ger följande sammanfattning av Naturvårdsverkets rekommendationer. Följande typer av åtgärder kan väsentligt försämra livsvillkoren: Gräva. Avverka eller fälla träd och buskar. Klippa eller ta bort vegetation. Vassröjning med rötter. Ta bort död ved. Placera röjningsavfall och överskottshalm. Sprida gödsel, bekämpningsmedel, jordförbättrande medel. Plantera träd som ökar beskuggning. Plantera växter. Anlägga gräsmatta. Så in gräs eller vallfrön. Plantera in främmande arter som kan skada det befintliga artlivet. Upphöra med hävd. Skapa friluftsanläggning. Skapa anläggning som kan påverka migrerande arter.¹⁶⁵ *Utvärderingen kan således handla om åtgärderna av detta slag, i det aktuella fallet, kan anses som en väsentlig förändring av livsvillkoren. Bedömningen kan göras i det inledande skedet av modellen.*

¹⁶³ 7 kap 15 § MB.

¹⁶⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s 724 och prop. 2008/09:119 s. 101.

¹⁶⁵ Naturvårdsverkets handbok 2009:4 utgåva 2, "Strandskydd – en vägledning för planering och prövning", sid 44 ff.

Åtgärder inom ramen för näringsverksamhet i jord- och skogsbruk är undantagna från förbudet.¹⁶⁶ *I den mån de offentliga miljöerna sköts som jordbruk kan åtgärderna således vara undantagna från dispensplikt.*

Åtgärder som ingår i tillstånd enligt miljöbalken, eller föreskrifter under miljöbalken, kräver inte separat dispens.¹⁶⁷ Påverkan på strandskyddets intressen har då ingått i tillståndsprövningen. Det innebär att prövning av åtgärder som kräver tillstånd enligt reservatsföreskrifter ska omfatta relevanta strandskyddsfrågor. Däremot är det dubbelprövning i förhållande till andra dispenser, dvs. det krävs separat dispens från biotopskydd, artskydd, vattenskydd, strandskydd m.m. Det är även dubbelprövning i förhållandet till bygglov och marklov. För att sökanden ska uppmärksammas på detta ska byggnadsnämnden lämna upplysning att strandskyddsdispens krävs.¹⁶⁸

Om slutsatsen av bedömningen blir att det föreligger prövningsplikt på grund av väsentlig påverkan på livsvillkor, är nästa fråga om det finns grund för **dispens**. Dispens förutsätter att åtgärden är förenlig med skyddssyftena.¹⁶⁹ Skadans omfattning vägs då mot motiven för åtgärden. Ju tyngre motiv för upphävande, desto större effekter kan godtas. Praxis visar dock att förenlighet med syftet normalt förutsätter att det gäller begränsade negativa effekter.¹⁷⁰ Det innebär att omfattande effekter sällan kan vägas upp av starka motiv. *Skadebedömning och klargörande av motiv är således första steg i bedömningen om dispens kan medges. Båda frågorna ingår i modellen.*

Även om effekterna på naturvärdena är begränsade, ska motiven i sig utvärderas. Endast vissa motiv är lagligen möjligt att acceptera och vissa i lagen angivna omständigheter ska också uppfyllas.¹⁷¹ Det innebär att inte bara motivens tyngd utan också de närmare omständigheterna behöver klarläggas i tidigt skede. *Modellen kan medverka till att identifiera motiven tidigt.*

Omständigheterna som skapar lagliga skäl har formulerats med tanke på friluftslivet och allmänhetens uppfattning av tillgänglighet. Det är därför endast ett fåtal omständigheter som kan möjliggöra dispens i här aktuella fall. Nedan utvärderas de formella skälen.

Särskilt skäl för dispens kan vara att området redan har tagits i anspråk så att det saknar betydelse för goda livsvillkor för djur- och växtliv, vilket är här relevant del av strandskyddets syfte. *Eftersom dispensplikt aktiveras först om åtgärden väsentligt förändrar livsvillkoren, synes denna grund inte vara tillämplig. En åtgärd kan inte samtidigt vara väsentlig och betydelslös.*

Den andra typen av skäl, att området är väl avskilt från stranden på grund av en exploatering som vägs m.m., synes inte heller vara relevant. *Höga naturvärden kan finnas på andra sidan vägen.*

¹⁶⁶ 7 kap 16 § 1 p MB.

¹⁶⁷ 7 kap 16 § 2 p MB.

¹⁶⁸ 8 kap 25 § PBL, prop. 1997/98:45 del 2 s. 725.

¹⁶⁹ 7 kap 26 § MB.

¹⁷⁰ Högsta domstolens dom 2008-01-18 i T 4786-05.

¹⁷¹ 7 kap 18 c § och 18d § MB, 3 kap 5 § p 5 PBL.

Tredje typen av skäl handlar om nyanläggning som fungerar endast vid vattnet. Inte heller detta är relevanta omständigheter.

Fjärde typen av skäl handlar om att utvidga en pågående verksamhet. Detta kan vara relevant vid t.ex. nyanläggning av gräsmattor och nyplantering av träd och växter. En förutsättning för dispens är att utvidgningen inte kan genomföras utanför strandskyddat område. *Det kan tänkbart vara om hela den offentliga miljön ligger inom strandskydd. Ett annat argument kan vara att övriga delar av den offentliga miljön, utanför strandskydd, rymmer höga kulturmiljövärden och därför är en sämre alternativ placering.*

En femte typ av skäl är att åtgärden behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, t.ex. bättre tillgänglighet för funktionshindrade eller åtgärder som betingas av friluft-, naturvårds-, miljö- eller kulturhistoriska intressen inom strandskyddsområdet. För att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället.¹⁷² *Detta skäl kan vara relevant t.ex. om arbetsmiljö eller säkerhet för besökare skapar behov av gallring eller nertagning av träd. En förutsättning för dispens är dock, liksom i föregående punkt, att det allmänna intresset inte kan tillgodoses utanför strandskyddat område. Åtgärder med träd måste förvisso ske där trädet är, men kriteriets syfte är ytterst ett alternativkrav. Det innebär att kriteriet, för denna situation, kan innebära en fråga om problemet kan lösas på annat sätt. Exempelvis kan staket öka säkerheten och det är i så fall inte givet att dispens får ges för att ta ner ett träd med goda livsvillkor för växter och djur.*

Den sjätte typen av skäl handlar om enskilda intressen eller allmänna intressen av unik karaktär och bedöms inte relevant här.

Motiven för tyngd hos de rättsligt relevanta skälen liksom alternativa möjligheter kan utvecklas med stöd av modellens samråd.

Ett sista steg i analysen av dispens är frågan om proportionalitet.¹⁷³ Se närmare om detta i avsnittet om reservat. *Eftersom detta tar sikte på kränkning av sökandens enskilda intressen, bör denna avvägning sällan bli aktuell för de offentliga miljöerna.*

3.10 Samråd om väsentlig ändring av naturmiljön

Syfte och definitioner

Samrådsreglerna är tänkta att fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för myndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra störande verksamheter.¹⁷⁴

Verksamheter och åtgärder som kan väsentligt ändra naturmiljön ska anmälan för samråd, vanligen med länsstyrelsen. För skogsbruksåtgärder görs anmälan istället till Skogsstyrelsen.¹⁷⁵

Undantag gäller för det som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken. *Det innebär att åtgärder som ska prövas i förhållande till reservat, biotopskydd,*

¹⁷² Prop. 2008/09:119 s. 53-54 och s. 104-106.

¹⁷³ 7 kap 25 § MB.

¹⁷⁴ Prop. 1997/98:45, del 1 s. 379 f.

¹⁷⁵ 12 kap 6 § MB, 2 kap 8 § 9 p. och 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

strandskydd etc. inte dessutom behöver detta samråd. Åtgärder som i och för sig vidtas i skyddade områden men som inte omfattas skyddsbestämmelserna, kan emellertid omfattas av samrådsplikt. Det innebär att samråd kompletterar skyddsföreskrifter.

Undantag gäller endast miljöbalkens prövningar och därför krävs samråd även om åtgärden t.ex. har fått bygglov och dispens från KML. För åtgärder som prövas genom vägplan eller järnvägsplan finns numera ett uttryckligt undantag.¹⁷⁶

Begreppet naturmiljö i lagtexten tolkas bredare i praxis och tillämpning än sin lydelse. Synsättet att natur omfattar även kulturvärden i landskapet bekräftas av praxis, se fallet om Uppsala högar nedan. Se även prövningen av telenät på Sollerön, där element av betydelse för kulturmiljöintresset, som kyrkan och gravfält, ingick i bedömningen av påverkan på landskapsbilden. Skönheten var en del av bedömningen.¹⁷⁷

Naturvårdsverkets råd¹⁷⁸ är att "naturmiljö" inkluderar landskapsbild och kulturlandskap och kulturmiljöer som också utgör naturmiljöer. *Det innebär att kulturmiljöer som inte utgör natur, t.ex. byggnader, inte ingår i naturmiljö och därmed inte omfattas av samrådsplikt.*

"Naturmiljö" kan finnas även i tätortsnära områden men normalt ingår inte bebyggda tätortsmiljöer, anlagda parker eller liknande. Vissa åtgärder i andra områden kan dock inverka på landskapsbild i ett omgivande naturområde och därför behöva anmälan.

Nu ska observeras, att det förhållandet att åtgärder på byggnader inte kan utlösa samrådsplikten inte är detsamma som att byggnader exkluderats från begreppet allmänna intressen. Vid formuleringen av villkor och eventuellt förbud är således påverkan på kulturmiljövärden en väsentlig del av bedömningen och då gäller det inte bara odlingslandskap utan också upplevelser av t.ex. byggnader som kyrkor och fornlämningar. De nämnda rättsfallen illustrerar också detta, dvs. att det inte görs undantag från miljöbalkens ändamål hälsa och miljö för här aktuella prövningen vid samråd.

Med tanke på att samrådsplikt inte kan antas omfatta anlagda parker och liknande, har samrådskravet inte med självklarhet tillämpning för alla här aktuella offentliga miljöer. Det får göras en bedömning från fall till fall om det bör betraktas som "vilt" natur- och kulturlandskap eller som ett mera anlagt landskap. Modellens utvärdering av naturvärden får uppmärksamma denna fråga.

Kunskapsunderlag

Det finns normalt en beskrivning av landskap i översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Landskap i allmänhet ingår dock inte i de allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL och därför bli föremål för särskild kunskapsutveckling i planeringen.

Sverige har anslutit sig till den Europeiska landskapskonventionen.¹⁷⁹ Det innebär ett åtagande att skydda, förvalta och planera landskapet enligt konventionens intentioner.

¹⁷⁶ 12 kap 6a § MB.

¹⁷⁷ Miljööverdomstolens dom den 27 november 2003 i M 3825-03.

¹⁷⁸ Naturvårdsverkets Handbok 2001:6, avsnitt 3.1

¹⁷⁹ Europarådets konvention om landskap, beslutad i Florens den 20 oktober 2000.

Konventionen utgår från landskapet som helhet och betonar en bred, sektorsöverskridande tolkning av landskapsbegreppet. Den lyfter fram landskapet som grund för människors välbefinnande, hälsa och estetiska upplevelser och innefattar alla typer av landskap, vardagliga såväl som de med höga värden och skydd. Landskapets ständiga förändring är en naturlig del av dess utveckling. *Konventionen omfattar båda stadslandskap och andra landskap, dvs. har en vidare tillämpning än samråd som beskrivs i detta avsnitt.*

Det saknas laga stöd för att tillämpa Landskapskonvention vid prövning av ärenden. Riksdagen har dragit slutsatsen att konventionen kan införas i Sverige med stöd av gällande rätt. Genom den kommunala planeringen kan konventionens principer få genomslag. Det kan därför förväntas att vardagslandskap kommer att få större utrymme i den kommunala planeringen.¹⁸⁰

Prövningar i samrådet

Verksamheter som kan behöva anmälas är t.ex. större schaktning, omvandling av åker till skog, dikning. Det kan tänkbart gälla anläggning av odling för parkträd, fröplantager och liknande.¹⁸¹

I praktiken är det vanligt med samråd om breddning av ledningsgata för trädsäkring av elledning. Det förekommer även samråd för röjning längs vattendrag.¹⁸²

Samrådsplikt kan eventuellt gälla redan vid nedtagning av enstaka träd om det är särskilt värdefull omgivning. Eftersom samrådsplikt – förmodligen – bara handlar om den ”vilda” miljön är det emellertid svårt att hitta bra exempel för de här aktuella offentliga miljöerna.

Kravet på samråd innebär att åtgärden måste avvakta högst sex veckor från anmälan, för att länsstyrelsen ska ha möjlighet att reagera på anmälan. Om samrådsmyndigheten finner att det kan vara fara för kulturmiljön ska ansvarig för kulturmiljöfrågor underrättas.¹⁸³

Efter samråd kan myndigheten medge att verksamheten eller åtgärden sätts igång genast.¹⁸⁴ Samråd kan också leda till villkor om åtgärder eller ett förbud mot förslaget.¹⁸⁵ Då tillämpas de allmänna hänsynsreglerna.

Om åtgärder genomförs utan samråd kan det leda till straffansvar. Dagsböter blev påföljden för att rensa sly, ta bort stubbar, fylla igen hål samt plantera gräsmatta. Det gällde dels strandskyddat område och dels område utanför strandskydd men där samråd borde aktualiserats.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Prop. 2009/10:170, s. 166.

¹⁸¹ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 787. Jämför även Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2001:15 s. 21.

¹⁸² ”Samråd 12:6 Samsyn i hanteringen” Länsstyrelserna, maj 2012.

¹⁸³ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 788.

¹⁸⁴ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 788.

¹⁸⁵ 12 kap 6 § 4 st. MB.

¹⁸⁶ Luleå tingsrätts dom 2011-11-11, B 1469-10.

Länsstyrelsen kan förelägga om åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Ett fall gällde plantering av gran på jordbruksmark. Länsstyrelsen kunde endast godta lövskog. Miljööverdomstolen fann emellertid att det inte hade framkommit att någon skada på naturmiljön var förknippad med att plantera gran på den aktuella marken och upphävde länsstyrelsens beslut.¹⁸⁷

Om det inte är tillräckligt med försiktighetsmått, kan länsstyrelsen förbjuda verksamheten om det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön. Förbud har godtagits i praxis i flera fall. Ett förbud gällde telemast vid Uppsala högar. Bygglov för masten överprövades liksom länsstyrelsens förbud meddelat efter samråd enligt 12 kap 6 § MB. Motivet att neka masten var att den bröt det kulturhistoriskt viktiga sambandet mellan Uppsala högar och Uppsalas domkyrka och slott. Miljödomstolen skriver: "Miljödomstolen har i målet att ta ställning till om uppförandet av nu aktuellt torn på Lötenkullen i Uppsala kommun kommer att väsentligt ändra naturmiljön på platsen. Omgivningarna kring Lötenkullen intar en särställning i landets kultur- och religionshistoria. Att det i detta sammanhang råder ett nära samband mellan Uppsala högar och nuvarande Uppsala framstår enligt miljödomstolen som klart. Detta samband utgör enligt miljödomstolens mening något som bör skyddas på så sätt att förändringar i landskapet mellan dessa båda platser i möjligaste mån inte skall få påverka det visuella intrycket av staden sedd från Uppsala högar. --- Enligt miljödomstolens mening skulle tornet oundvikligen komma att utgöra ett blickfång i området mellan Uppsala högar och staden. --- På grund av det ovan anförda och då området intar en sådan särställning inom landets kultur- och religionshistoria finner miljödomstolen att det sökta tornet skulle komma att väsentligt påverka naturmiljön i området. Att med föreskrifter begränsa denna påverkan på naturmiljön, med den givna utformningen och placeringen av tornet, är enligt miljödomstolens mening inte möjligt. Denna områdets särställning innebär enligt miljödomstolens mening vidare att ett förbud mot den sökta byggnationen inte kan anses drabba bolaget oproportionerligt hårt." Kammarrättens överprövning av nekat bygglov följde den lagkraftvunna domen från miljödomstolen och utgår från samma grundläggande motiv.¹⁸⁸

Ett annat fall om förbud gällde anläggande av mindre väg över en havsstrandäng. Länsstyrelsens förbud ändrades av miljödomstolen till villkor om försiktighetsmått. Miljööverdomstolen delade emellertid länsstyrelsens bedömning och förbjöd anläggandet en sommarstugeägare att vidta vägförbättrande åtgärder för att underlätta transporter över en havsstrandäng till hans fastighet. Påverkan kunde inte förhindras eller tillräckligt mildras av några försiktighetsmått. Det starka allmänna intresset av att bevara havsstrandängen övervägde det enskilda intresset.¹⁸⁹

¹⁸⁷ MÖD 2008:38.

¹⁸⁸ Stockholms tingsrätts dom den 4 mars 2003 i M 329-01 och Kammarrättens i Stockholm dom den 22 januari 2004 i 750-01.

¹⁸⁹ MÖD 2010:12.

3.11 Kyrkligt kulturminne

Syften

Kyrkligt kulturminne av betydelse för trädmiljöer kan vara kyrkotomter omkring kyrkobyggnader, begravningsplatser som t.ex. minneslundar, samt tillhörande fasta anordningar som t.ex. murar.¹⁹⁰

Till skydd för de kulturhistoriska värdena ska kyrkliga kulturminnen vårdas och underhållas, så att värdena inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas.¹⁹¹ Ytterligare en del i skyddet är krav på prövning inför vissa åtgärder, se avsnittet nedan.

Det är de kulturhistoriska värdena som skyddas, inte platsen i sig. Värdebegreppet är inte definierat i KML eller i föreskrifter från RAÄ. *Träd på kyrkotomter och begravningsplatser kan tänkbart ingå i de kulturhistoriska värdena, dvs. vara en del av kyrkligt kulturminne. Träden omfattas i så fall av vårdplikten. Det är dock inte självklart att alla träd har betydelse för de kulturhistoriska värdena. Det finns inte praxis i frågan. En inledande uppgift är därför att klarlägga vad som utgör de kulturhistoriska värdena för det aktuella kulturminnet och vad som talar för och emot att träd skulle vara en del av detta. Modellens samråd utifrån känd kunskap om platsen blir viktigt för detta.*

Sammanfattningsvis innebär detta att träd kan omfattas av skyddet för kyrkligt kulturminne och att de ska vårdas samt att vissa åtgärder kan kräva prövning i förhållande till trädens betydelse för det kulturhistoriska värdet. Om träden inte har betydelse för det kulturhistoriska värdet men kan komma i konflikt med dessa, t.ex. en stenmur, kan åtgärder kräva prövning i förhållande till stenmurens betydelse för det kulturhistoriska värdet. Om både träd och stenmur berörs av en åtgärd och båda ingår i det kulturhistoriska värdet, är båda en del av prövningen för åtgärden.

Kunskapsunderlag

Länsstyrelsen har en förteckning över samtliga länets kyrkliga kulturminnen.¹⁹² Det gäller dels de som tillkommit före 1940 och dels nyare där RAÄ beslutat om motsvarande skydd för kulturminne som är märkligt genom sitt kulturhistoriska värde.¹⁹³

För de skyddade kyrkliga kulturminnena ansvarar förvaltaren för att det finns en plan för vård och underhåll. Planen ska redovisa hur objekten ska vårdas och underhållas så att det kulturhistoriska värdet inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas. Detta omfattar både sedvanligt underhåll och åtgärder som behöver tillståndsprövning.¹⁹⁴

Plan för trädvård kan fördjupa kunskapen om vårdbehov och systematisera underhåll för träd som ingår i kulturminnet. Den samlade planens historiska analyser såväl som inventeringar och nulägesbeskrivningar kan ge stöd för att bedöma trädens betydelse

¹⁹⁰ 4 kap 2 § tredje stycket och 12 § KML, 5 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter om kyrkliga kulturminnen, Statens kulturråds författningssamling 2012:2, KRFS.

¹⁹¹ 4 kap 2 och 11 §§ KML.

¹⁹² 12 § KRFS.

¹⁹³ 3-4 §§ KML.

¹⁹⁴ 11 § KRFS.

för det kyrkliga kulturminnet. Planering för trädvård kan ingå i kulturminnets vårdplan även om träden inte utgör en del av kulturvärdet.

Länsstyrelsen ska ges möjlighet att yttra sig över planen när den revideras (minst vart tionde år) och myndigheten kan då väcka frågan om behov av fördjupat underlag om trädens vård. Möjligheten till yttrande utgör ingen plikt för myndigheten att yttra sig utan kan jämföras med ett krav att informera myndigheten. Avsikten är att underlätta myndighetens tillsyn. Eventuellt yttrande över planen utgör inget ställningstagande till framtida ansökningar om dispens, tillstånd m.m.

Kyrkliga kulturminnen ingår i de allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. *Det innebär att översiktsplanering kan behöva utveckla kunskapsunderlag om dessa värdefulla miljöer sett i sitt sammanhang. Även till detaljplan/områdesbestämmelse i eller vid den skyddade miljön kan det finnas underlag som ger stöd.*¹⁹⁵

Det kan också finnas dokumentation av de kulturhistoriska värdena från tidigare tillståndsprövningar.¹⁹⁶

Prövning

Skyddade kyrkliga kulturminnen får som huvudregel inte ändras på väsentligt sätt utan tillstånd från länsstyrelsen.¹⁹⁷ Det är väsentlig ändring om åtgärden påverkar det kulturhistoriska värdet hos kyrkotomten eller begravningsplatsen. Det är således inte åtgärdens omfattning i tid, resurser eller fysisk påverkan som avgör, utan dess betydelse för det kulturhistoriska värdet som avgör prövningsplikten.¹⁹⁸ *Det bör noteras att det kan vara tillåtet att genomföra åtgärden trots att det är en väsentlig ändring; nu är frågan endast om det behövs prövning eller inte.*

I fråga om kyrkotomt krävs alltid tillstånd för att utvidga tomten, exempelvis för att plantera träd, eller för att uppföra murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten.¹⁹⁹ I denna situation krävs således inte att ändringen är väsentlig. För att ändra bl.a. murar, portaler eller andra fasta anordningar på tomten gäller dock väsentlighetskriteriet.²⁰⁰ *Sådana ändringar kan behövas exempelvis för att behålla en allé.*

När det gäller begravningsplats krävs på motsvarande sätt tillstånd för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen eller riva fast anordning som t.ex. mur.²⁰¹

Sedvanliga underhållsarbeten och brådskande reparation får utföras utan tillstånd. Hän-
syn i åtgärderna kan visas genom val av material och metoder som är lämpliga med

¹⁹⁵ 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

¹⁹⁶ 4 kap 4 § fjärde stycket och 13 § tredje stycket KML.

¹⁹⁷ 4 kap 3 § första stycket och 4 § KML.

¹⁹⁸ 7 § KRFS.

¹⁹⁹ 4 kap 3 § tredje stycket samt 4 § KML.

²⁰⁰ 4 kap 3 § tredje stycket sista ledet samt 4 § KML.

²⁰¹ 4 kap 3-14 §§ KML.

hänsyn till det kulturhistoriska värdet.²⁰² *Det kan tänkbart gälla val av trädslag, omfattning av gallring och storlek på ersättningsträd. Modellens samråd handlar om olika sätt att iakttä hänsyn. Underhållsarbete får inte tillföra nya egenskaper eller funktioner.*²⁰³ *Det kan tänkbart gälla nyplanteringars omfattning med tanke på siktlinjer mot byggnader och ljusinsläpp vid minneslundar och andra gravplatser. Brådskanie reparation avser åtgärder som måste utföras omedelbart för att undvika akut skada.*²⁰⁴ *Detta syftar på den skyddade anläggningen (som en allé) men kan tänkbart gälla även åtgärder för att minska risker för skada på besökande och de som arbetar på kyrkotomten eller gravplatsen.*

Det finns inte närmare kriterier i reglerna om förutsättningarna för att ge tillstånd. Det finns inte heller i förarbetena²⁰⁵ någon beskrivning av t.ex. omständigheter med särskild tyngd som skulle kunna motivera undantag eller tillstånd eller intressen som aldrig får godtas.

Det finns inget i lag eller förarbeten som utesluter att behovet av åtgärden kan bygga på t.ex. ekonomiska, miljömässiga eller sociala skäl. *Det är snarast underförstått att alla intressen tänkbart kan motivera acceptans av en åtgärd, då ingenting sägs i reglerna. Frågan är endast vilken tyngd omständigheterna kan ge åt olika intressen. Tillämpningen synes också utgå från sådan ordinarie konstruktion.* Exempelvis prövades följande ansökan som gällde omständigheter av betydelse för intressena ekonomi, arbetsmiljö och tillgänglighet för alla. Det gällde nytt markmaterial för gångar vid kyrka. Kammarrätten nekade tillstånd att använda betongsten, med tillämpning av den avvägning som ska ske mellan de funktionella intressen som framfördes av samfälligheten och de intressen som ska tillvaratas enligt kulturmiljölagen. Det fanns alternativa möjligheter, t.ex. hårdgjord grus, som inte hade negativa effekter.²⁰⁶

Mot bakgrund av syftet med skyddet och kraven på ansökan²⁰⁷ kan dras slutsatsen att prövningen gäller en avvägning mellan behovet av åtgärden och dess påverkan på det kulturhistoriska värdet. Det skulle peka på att stort behov kan leda till att större påverkan godtas. Det bör dock - med tanke på skyddets syfte - finnas en gräns för vilken påverkan som kan accepteras. Med stöd av reglerna om underhåll kan påstås att metoder och materialval är prioriterade parametrar. Samråd enligt modellen bör identifiera prioriterade effekter och argument för avvägning mellan behov av en åtgärd och skadans betydelse och alternativa lösningar.

Länsstyrelsen får ställa de villkor för tillståndet som är skäliga med hänsyn till de förhållanden som föranleder ändringen. Villkoren får avse hur ändringen ska utföras samt den dokumentation som behövs av de kulturhistoriska värdena.²⁰⁸ Villkor om doku-

²⁰² 4 kap 5 § KML.

²⁰³ 8 § KRFS.

²⁰⁴ 8 § KRFS.

²⁰⁵ Prop. 1987/88:104.

²⁰⁶ Kammarrättens i Göteborg dom den 24 november 2008 i 3819-07, Brönneå kyrkogård.

²⁰⁷ 9 § KRFS.

²⁰⁸ 4 kap 4 § fjärde stycket och 13 § tredje stycket KML.

mentation ska ange både vilka slags dokument som ska tas fram och vad de ska innehålla.²⁰⁹

3.12 Byggnadsminne

Syfte

Byggnadsminnesförklaring kan trots namnet gälla t.ex. park, trädgård och allé av kulturhistoriskt värde. Byggnadsminnesförklaring förutsätter att det gäller synnerligen högt kulturhistoriskt värde, eller att parken m.m. ingår i ett bebyggelseområde med ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde. Exempelvis Bogesunds slott har varit byggnadsminne sedan 1947 och skyddet omfattar slottet, parken, trädgården och en allé. Trädgårdsföreningen i Göteborg blev som första fristående park förklarad som byggnadsminne 1992.

En förutsättning för skyddet är att det gäller fast egendom. På rot stående träd ingår i fast egendom.²¹⁰ Det innebär att träd i annan form inte kan ingå i byggnadsminnesskyddet.

Det finns olika regelverk för statliga byggnadsminnen och de som ägs av annan, men i detta sammanhang har det inte avgörande betydelse.²¹¹ Beslut fattas av regeringen för statliga byggnadsminnen och i övrigt av länsstyrelsen.

Skyddsbestämmelser kan ange på vilket sätt parken m.m. ska vårdas och underhållas men också i vilket avseende den inte får ändras.²¹² Det innebär av tillämpningen av skyddet beror på hur bestämmelserna formuleras.

Kunskapsunderlag

Det finns ett fåtal skyddsbestämmelser som berör parker m.m. och anger att vård och underhåll ska utföras enligt ett vårdprogram. Även då det inte finns krav att ta fram program, kan det vara lämpligt underlag för tydliga rekommendationer om vård och underhåll och som stöd för långsiktig förvaltning.

Vårdprogram, vård- och underhållsplaner och dyl. är inte formellt bindande, även om de grundas på krav i skyddsbestämmelserna. De fungerar som ett praktiskt stöd för förvaltare, myndigheter, entreprenörer, konsulter och hyresgäster genom att ge underlag för prioritering och planering av underhåll.

Länsstyrelsen kan lämna bidrag till fastighetsägare för att upprätta vårdprogram.²¹³ De flesta statliga byggnadsminnen har vårdprogram men bara en liten andel av övriga byggnadsminnen.

²⁰⁹ 10 § KRFS.

²¹⁰ 1 kap 1 § och 2 kap 1 § jordabalken.

²¹¹ 3 kap KML och förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen mm.

²¹² 3 kap 2 § 1 st KML.

²¹³ Förordningen (2010:1121) om bidrag till värdefulla kulturmiljöer.

Ett vårdprogram innefattar normalt en kulturhistorisk värdeanalys, med historik och nulägesdokumentation, beskriver särskilda vårdkrav samt ger mål och strategier för bevarande och utveckling.

Byggnadsminnen ingår i de allmänna intressen som ska beaktas vid kommunens planläggning och lovprövning enligt PBL. Det innebär att översiktsplanering kan behöva utveckla kunskapsunderlag om dessa värdefulla miljöer sett i sitt sammanhang. Även till detaljplan/områdesbestämmelse i eller vid den skyddade miljön kan det finnas underlag som ger stöd för bedömningar.²¹⁴

Det kan finnas dubbel skyddsreglering genom både byggnadsminnesförklaring och detaljplans bestämmelser om markanvändning och utformning. Detta kan medverka till bevarande från flera perspektiv. Detaljplan har dock inte laglig möjlighet att detaljerat reglera förhållandena och kan inte ersätta byggnadsminnets föreskrift med bestämmelser. Detaljplaner som syftar till att reglera skydd av byggnadsminne ger dock ytterligare kunskapsstöd för bedömningar vid olika prövningar.

Prövning

Till beslutet om byggnadsminne hör bestämmelser som preciserar skyddet för parken m.m.²¹⁵ Bestämmelserna ska visa hur parken m.m. ska vårdas och underhållas samt i vilka avseenden den inte får ändras. Redan innan det finns en byggnadsminnesförklaring kan länsstyrelsen besluta att åtgärder som väsentligt minskar parkens m.m. kulturhistoriska värde ska anmälas.²¹⁶ Länsstyrelsen har möjlighet att tillfälligt förbjuda åtgärder som kan minska eller förstöra byggnadens kulturhistoriska värde.²¹⁷

Det är också möjligt att ha bestämmelser om ett omgivande område, så att det hålls i sådant skick att byggnadsminnets utseende och karaktär inte förvanskas.²¹⁸ Det innebär att en park m.m. kan skyddas även som omgivning till en värdefull byggnad m.m. *Det är också tänkbart att en skyddsvärd park kan behöva ett omland, med bestämmelser som tillgodoser siktlinjer, ljus etc. Modellens samråd kan identifiera lämplig avgränsning av den påverkade miljön.*

Olika kriterier för prövning kan således finnas i respektive skyddsbestämmelser och det är därför inte möjligt att dra allmängiltiga slutsatser om prövningen. Av lagstiftningen framgår dock att länsstyrelsen får lämna tillstånd till att byggnadsminne ändras i strid mot skyddsbestämmelserna.²¹⁹ Kriteriet för tillstånd är att det finns särskilda skäl och det pekar på restriktivitet i prövningen. Länsstyrelsen får också ställa villkor för tillståndet och bedömningsgrunden för villkor är att de ska vara skäliga med hänsyn till de bakomliggande motiven.²²⁰

²¹⁴ 2 kap och 3 kap 2, 4 §§ PBL.

²¹⁵ 3 kap 2 § första stycket KML.

²¹⁶ 3 kap 6 § KML.

²¹⁷ 3 kap 5 § KML.

²¹⁸ 3 kap 2 § andra stycket KML.

²¹⁹ 3 kap 14 § första stycket KML.

²²⁰ 3 kap 14 § andra stycket KML.

Liksom för kyrkliga kulturminnen är situationen den, att det inte finns generella kriterier i regelverk eller förarbeten om förutsättningarna för att ge tillstånd.²²¹ Det finns således inga formella underlag som beskriver omständigheter med särskild tyngd som skulle kunna motivera undantag eller tillstånd eller intressen som aldrig får godtas. Det finns därmed inte formellt hinder att åberopa alla slags intressen som motiv för en åtgärd i strid med byggnadsminnets föreskrifter. Frågan för prövningen är istället vilken tyngd omständigheterna kan ge åt olika intressen. *Eftersom varje byggnadsminne och varje åtgärd är en unik kombination torde det vara svårt att dra generella slutsatser av tidigare givna tillstånd.*

3.13 Begravningslagen

Syfte och ansvarsfördelning

Allmänna begravningsplatser anordnas av Svenska kyrkans församlingar eller kommuner, huvudman för verksamheten.²²² Gravplatser upplåts med gravrätt, huvudsakligen till enskilda.²²³

Begravningsplats består av både allmänna ytor och gravplatser. Allmänna ytor är dels områden för kommunikation, planteringar, utsmyckning och ekonomitrymmen, dels kollektiva gravplatser som minneslundar. I allmänna ytor kan ingå också gravplatser av kulturhistoriskt värde där gravrätten har återlämnats till huvudmannen.²²⁴

En begravningsplats ska hållas i ordnat och värdigt skick av huvudmannen.²²⁵ Skötselplikt gäller även för gravplats, där gravrättsinnehavaren har ansvaret.²²⁶ Om det finns begränsningar i gravrätten, t.ex. villkor om utsmyckning och ordnande i övrigt, är det dock huvudmannen som har ansvar för skötseln.²²⁷

Träd på begravningsplatser finns i huvudsak på allmänna ytor, som alléer eller solitärträd. Även på äldre gravplatser kan emellertid förekomma större träd av solitär karaktär. Träd på rot är tillbehör till fast egendom, dvs. ingår i den fastighet som utgör begravningsplats.²²⁸ *Gravrätt är ett offentlighetsrättsligt institut men har ur fastighetsrättsligt perspektiv snarast formen av nyttjanderätt. Det får anses innebära att träd är en del av fastigheten även då annan planterat det, dvs. att träd planterade av gravrättsinnehavare blir en del av den fasta egendomen och ägs av huvudmannen.*

För skötselansvaret gör jag följande bedömning. Det är angett i lag att gravplatsen skall skötas av gravrättsinnehavaren. Det finns inte generell undantag som medger att viss del fortfarande ska skötas av upplåtaren, om inte det rör begränsad gravrätt. Det

²²¹ Prop. 1987/88:104.

²²² 1 kap 1 § begravningslagen (1990:1144).

²²³ 7 kap 4 § begravningslagen.

²²⁴ 7 kap 37 § begravningslagen.

²²⁵ 2 kap 12 § begravningslagen.

²²⁶ 7 kap 3 § begravningslagen.

²²⁷ 7 kap 8 § begravningslagen.

²²⁸ 1 kap 1 § och 2 kap 1 § jordabalken (1970:994).

förhållandet, att det finns specialregler för att ha kvar skötsel hos huvudmannen, pekar på att träd ska vara en del av det normala skötselansvaret om inget sägs vid upplåtelsen. Detta innebär att träd normalt ingår i gravrättshavarens skötselansvar. En annan sak är att det är lämpligt att huvudmannen har den löpande tillsynen.

Kunskapsunderlag

Det finns i begravningslagen inte krav på specifika underlag för att ha som stöd i skötselansvaret. *Det kan vara lämpligt med vårdplaner av det slag som kan finnas för byggnadsminnen m.m.*

Prövning

För gravplatser finns indirekt ett samrådskrav. Huvudmannen får vidta åtgärder som ändrar gravplatsen endast om gravrättsinnehavaren medger det. Även om innehavaren motsätter sig ändring kan emellertid sådana åtgärder vidtas som är nödvändiga för att tillgodose miljöskydd, hälsoskydd och arbetarskydd. Om skador måste förebyggas, har upplåtaren rätt att genast genomföra nödvändiga åtgärder på gravplatsen.²²⁹

Det finns inte kriterier i begravningslagen för vilka åtgärder som kan anses nödvändiga eller hur de lämpligen genomförs. *Stöd kan finnas i miljöbalkens regler om hälsoskydd och miljöskydd liksom i regelverk om arbetarskydd. Det är dock rimligt att anta att bedömningen bör ta särskild hänsyn till gravrättsinnehavarens behov av hänsyn till den helgd som tillkommer de dödas vilorum.²³⁰ Modellens samråd bör i frågor som dessa ske även personligen dvs. inte enbart skriftligen.*

Huvudmannens skötsel av de allmänna ytorna kräver ingen prövning enligt begravningslagen. Träd och kulturmiljöer kan dock omfattas av andra regler som kräver prövning, t.ex. byggnadsminnen och biotopskydd. *Genom att begravningsplats utpekats, får denna verksamhet anses prioriterad på platsen. Detta ger tyngd åt åtgärder som behövs för skötsel av begravningsplats.* Tyngden leder emellertid inte automatiskt till dispens etc. enligt andra regelverk. Prövning ska ske enligt respektive krav, se övriga avsnitt i detta kapitel.

Hävdandet av gravrätt kan ge negativa effekter på växtlighet i området. I praxis har klarlagts att ianspråktagande av gravrätt inte kan nekas med hänsyn till värdefulla träd. Eftersom nertagning av träd i kulturhistoriskt värdefull miljö kräver tillstånd enligt KML, är det emellertid inte säkert att gravsättning blir möjlig. Det beror på om tillstånd enligt KML kan medges.²³¹

²²⁹ 7 kap 30-31 §§ begravningslagen.

²³⁰ 2 kap 12 § begravningslagen.

²³¹ Kammarrättens i Göteborg dom den 14 februari 2008 i 1547-07, Östra Kyrkogården Lund.

3.14 Väglagen

Syfte

För planering och skötsel av det statliga vägnätet finns väglagen.²³² Statligt ägande och ansvar för marken gäller definierat vägområde, dvs. det utrymme som har tagits i anspråk för väganordning.²³³ Alléer i vägområde räknas som en väganordning och utgör därmed en del av vägen och är statens egendom och ansvar.²³⁴

Väghållning är både byggande och drift av väg.²³⁵ Vid väghållning ska hänsyn tas till bl.a. allmänna intressen som trafiksäkerhet, miljöskydd, naturvård och kulturmiljö.²³⁶ Gällande skydd, exempelvis enligt detaljplan, naturvårdsföreskrifter eller annan reglering om skydd, beaktas.²³⁷ Vid prövning av ärenden ska jämte väglagens hänsynskrav även tillämpas bl.a. miljöbalkens allmänna hänsynsregler och (vid ändrad markanvändning) hushållningsbestämmelserna.²³⁸

Kunskapsunderlag

Inför beslut om byggande hålls samråd och sammanställs underlag och analyser av effekter på hälsa, miljö och hushållning.²³⁹ Dessa underlag kan ge inspel till modellens analyser vid framtida åtgärder. Det finns dessutom ett mycket stort antal dokument om t.ex. miljömål, uppföljning och kompensation i samband med byggande av väg och väghållning. Se Trafikverkets hemsida.

Prövning

Byggande av ny väg²⁴⁰ beslutas genom vägplan²⁴¹. Sådana beslut kan komma i konflikt med här aktuella områden men den frågan utvecklas inte närmare.

I fråga om skötsel gäller enbart väglagens regler för renhållning inom vissa vägområden och angränsande områden²⁴², dvs. miljöbalkens hänsynsregler får inte användas som motiv för krav²⁴³. För annan skötsel än renhållning gäller emellertid miljöbalkens krav på hänsynsåtgärder till dess att miljönyttan är marginell.²⁴⁴ Det kan t.ex. handla om skötsel av vegetation. Alléer inom vägområde är som nämnts väganordning och staten

²³² Väglagen (1971:948).

²³³ 3 § väglagen.

²³⁴ 2 § väglagen.

²³⁵ 4 § väglagen.

²³⁶ 4, 13 §§ väglagen.

²³⁷ 14 § väglagen.

²³⁸ 3a § väglagen.

²³⁹ 16 a § tredje stycket 3 p väglagen.

²⁴⁰ 9a § väglagen.

²⁴¹ 14a § väglagen.

²⁴² 26 § väglagen.

²⁴³ 1 kap 7 § MB.

²⁴⁴ 2 kap 7 § MB.

har därmed som ägare skötselansvar. *Modellen kan medverka till att prioriterade skötselvärden identifieras, dvs. både höga värden som bör främjas och risker som bör hanteras.*

Trafiksäkerhetskrav innebär att vissa åtgärder ska prövas av väghållningsmyndighet eller länsstyrelse, t.ex. att uppföra anläggningar av olika slag inom eller vid vägområde.²⁴⁵ Villkor (föreskrifter) får avse även försiktighetsmått med avseende på skydd för miljön.²⁴⁶ *Det är tänkbart att sådana villkor kan handla om anläggande av viss vegetation som kan minska miljöpåverkan. Modellens tillämpning för skötsel av området kan medverka till att identifiera sådana behov.*

Utanför vägområde kan det finnas träd eller buskar som kan medföra olägenheter för trafiksäkerhet. Det kan exempelvis gälla hinder mot fri höjd eller fri sikt eller döda grenar som kan utgöra en risk för skada. Väghållningsmyndigheten kan ansöka hos länsstyrelsen om att få ta ner eller kvista träd och buskar.²⁴⁷ Länsstyrelsen kan ställa villkor (föreskrifter) som behövs, t.ex. om genomförandet, val av metod, plantering. Prövningen av tillstånd och formuleringen av villkor ska ske med tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler.²⁴⁸ *Modellens tillämpning kan identifiera prioriterade frågor i utförandet.*

3.15 Säkerhet för kraftledningar

Syfte

Drift och underhåll av kraftledningar regleras för att tillgodose säkerhet för allmänheten, och de som arbetar vid ledningen och det ställs stora krav på kraftledningars innehavare och på ledningars utformning.²⁴⁹ Innehavaren har så kallat strikt skadeståndsansvar, dvs. ska ta ansvar för skada även om oaktsamhet inte varit skälet. Innehavaren av starkströmsanläggning ska fortlöpande kontrollera att anläggningen uppfyller kraven på betryggande säkerhet.²⁵⁰

Åtgärder utan prövning

Säkerhetsrisker vid ledningsgata kan förknippas med träd med för stor höjd eller dålig status. För att uppfylla säkerhetsansvaret kan innehavaren ställa krav på fastighetsägare att begränsa växtlighet. Det kan också gälla begränsningar i markanvändningen eller förändring av marknivå. Trädsäkra ledningar avser ledningar som genom tekniskt utförande eller på grund av ledningsgatans bredd är av sådan karaktär att avbrott i överföring av el inte ska kunna orsakas av träd som faller på en ledning.²⁵¹ Godtagbart utfö-

²⁴⁵ 43-52 §§ väglagen.

²⁴⁶ 54 § väglagen.

²⁴⁷ 53 § väglagen.

²⁴⁸ 2 kap MB.

²⁴⁹ 3 kap 9 § ellagen (1997:857).

²⁵⁰ Starkströmsförordningen (2009:22).

²⁵¹ Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd, EIFS 2011:2.

rande kan t.ex. uppnås genom breddning av ledningsgator, markförläggning av ledningar men också andra lösningar som bedöms lämpliga.

Ledningsrätt kan ge befogenhet att vidta åtgärder som behövs för att använda en ledning eller annan anordning.²⁵² Det görs en avvägning mellan ledningsrättshavarens och fastighetsägarens intressen. Fördelarna för ledningsrättshavaren ska överstiga olägenheterna för fastighetsägaren.²⁵³ I ledningsbeslutet ska anges vilka befogenheter som ska ingå i ledningsrätten och föreskrifter (villkor) som behövs.²⁵⁴ Av förarbetena framgår att ledningsrättshavaren bör ges rätt att ta bort träd och buskar som hindrar ledningens begagnande.²⁵⁵

I praxis har godtagits villkor som ger innehavaren rätt att bedöma om farliga träd och buskar ska avverkas istället för att toppas eller beskäras, mot bakgrund väsentliga olägenheter för ledningsinnehavaren.²⁵⁶

Breddning av ledningsgata till 30 meter har i praxis nekats av hänsyn till intrång i enskilda intressen.²⁵⁷ Om en ledningsgata är påtagligt förfulande eller kraftigt försämrande i fråga om insyn, buller, vindskydd o.d., bör det i allmänhet fordras starka motstående skäl för att ledningsrätt ska tillåtas med en sådan ledningsgata. Motivet för breddning var röjning på rationellt och ekonomiskt försvarbart sätt. Breddningen berörde bostadsnära mark på sådant sätt att ledningsgatan skulle inverka påtagligt på boendemiljön och innebära ett betydande intrång. Det gällde även där ledningsgatan skulle vara synlig från bostadshus längs en relativt lång sträcka och påtagligt inverka på fastighetens karaktär. Breddningen skulle därmed inverka klart menligt på boendemiljön. Avvägningen ska således ske med beaktande av samtliga relevanta intressen och hänsyn ska tas inte bara till ekonomiska utan också till ideella värden.²⁵⁸ *Modellens angreppssätt är därmed i linje med prövningen av situationer där åtgärder behövs av elsäkerhetsskäl.*

I praxis²⁵⁹ har inrättande av biotopskydd godtagits trots olägenheter för underhåll av kraftledning. Utgångspunkten måste enligt domstolen vara att hela det område som är skyddsvärt ska omfattas av biotopskyddet. Brådskande åtgärder får emellertid vidtas även om dispens eller samtycke inte har kunnat inhämtas, med stöd av allmänna rättsgrundsatsar.

²⁵² 1 § ledningsrättslagen (1973:1144).

²⁵³ 6 § ledningsrättslagen.

²⁵⁴ 22 § andra stycket punkt 5 och 7 ledningsrättslagen.

²⁵⁵ Prop. 1973: 157, s. 87-88.

²⁵⁶ Svea hovrätts utslag den 9 december 2008 i Ö 2736-08.

²⁵⁷ NJA 2013 s. 441.

²⁵⁸ Prop. 1972:109 s. 219.

²⁵⁹ Svea hovrätts dom den 13 juni 2011 i M 9341-10.

4. Hänsyn och risker i det löpande arbetet

I detta avsnitt behandlar jag den omsorg med tanke på människor och miljö som ska visas i alla situationer, även om det inte behövs myndigheters bedömning i samråd, tillstånd eller dispenser. Det handlar om miljöbalkens allmänna hänsynsregler men också ansvarstagande för god arbetsmiljö och ansvar för konsekvenser då olyckor skett.

4.1 Miljöbalkens allmänna hänsynsregler

I inledningen beskrev jag några grundprinciper för tillämpningen, bl.a. avvägningen mellan miljönytta och kostnader som alltid görs vid tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. De reglerna ska emellertid inte bara tillämpas vid miljöbalkens prövningar av tillstånd, dispens m.m. utan ska också iakttas av alla och envar då det kan bli mer än försumbar påverkan på hälsa och miljö.²⁶⁰ Ansvaret att visa hänsyn är således inte begränsat till prövningspliktiga situationer och tillsyn ska användas för att åtgärda situationer där tillräcklig hänsyn inte visas. I rättstillämpningen finns fall om tillsyn för att åtgärda störningar från skuggande flaggor, smattrande flagglinor, klämtande kyrkklockor, skällande hundar och rökning på balkonger.

Hänsynsreglernas iakttagande i det löpande arbetet innebär att även åtgärder i de offentliga miljöerna som inte är prövningspliktiga, behöver baseras på kunskap och omsorg om natur och kulturvärden samt planeras för att söka bättre lösningar när det gäller val av plats, metoder och produktval. *Modellens användning kan få stor betydelse för att förvaltare av de offentliga miljöerna ska kunna iaktta hänsynsreglerna.*

Dokumentation av modellens tillämpning kan vara ett sätt att bära **bevisbördan**, dvs. förvaltarens ansvar att styrka att skötseln bedrivs på miljömessigt godtagbart sätt.²⁶¹

Struktur för att dokumentera visad hänsyn kan också ges av reglerna om egenkontroll.²⁶² De reglerna gäller inte utanför tillståndsprövad verksamhet, så det är inte ett formkrav, men de kan ge bra stöd för rutiner om t.ex. säkerhetshöjande insatser, hantering av kemikalier och intern ansvarsfördelning.

Utgångspunkt för att iaktta hänsyn är att det finns tillräcklig **kunskap** om hälso- och miljöproblem. Graden av sannolikhet för att en åtgärd kan få konsekvenser för hälsa och miljö och konsekvensernas art har betydelse för vilken kunskap som kan anses motiverad. I det dagliga arbetet kan det räcka med innehållsförteckning m.m. på varuförpackningar och lättillgänglig information från till myndigheter.²⁶³ *Modellen är ett sätt att identifiera och fylla kunskapsluckor och bedöma hur långt inhämtandet av kunskap behöver fortgå för viss löpande skötsel eller viss planerad åtgärd.* Kommunal planering, och tillhörande planeringsunderlag, ger kunskap om aktuella områden, som kan medverka till att se åtgärder i ett vidare geografisk sammanhang och ur brett perspektiv såsom näringsliv, konkurrens, samhällsekonomi. *Av dessa tar modellen främst fasta på*

²⁶⁰ 2 kap 1 § MB.

²⁶¹ 2 kap 1 § första stycket MB, prop. 1997/98:45, del 2 s. 650 f.

²⁶² Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

²⁶³ 2 kap 2 § MB, prop. 1997/98:45, del 2 s. 651 ff.

ekologi, kultur, sociala aspekter och ekonomi i förvaltningen. Planeringen kan därmed medverka till att ytterligare bredda underlaget inför ställningstaganden. Det är givetvis inte alltid som det breda perspektivet i planeringen är relevant för modellens bedömning av skötselinsatser.

En slags aktivitetsplikt ligger i **försiktighetsprincipen**, som innebär att försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att åtgärden kan medföra skada eller olägenhet.²⁶⁴ Det behöver alltså inte vara utrett vad åtgärden orsakar, utan hänsynsplikten inträder genast.²⁶⁵ *Erfarenheter av skydd för god arbetsmiljö och trafiksäkerhet är ett stöd för att identifiera behov av försiktighet med tanke på hälsa och säkerhet. Modellens uppbyggnad och samråd kan fånga även dessa perspektiv.*

När det konkret gäller hur hänsyn kan visas, är det val av teknik, metod, material, kemiska produkter och plats som lyfts fram av reglerna.²⁶⁶ Det är det samlade resultatet som är viktigt, inte bedömningen av respektive fråga sett för sig.²⁶⁷ *Modellens olika perspektiv, t.ex. beaktande av ekologi, kultur och sociala intressen, medverkar till en sådan bred analys, så den samlat bästa kombinationen av teknikval, metod och material kan väljas.*

Avslutningsvis görs **avvägningen** mellan miljöhänsyn och andra intressen.²⁶⁸ Kostnaden för hänsyn ska vara motiverad från miljösynpunkt. Vad som är angeläget att göra beror på olägenhetens karaktär och känsligheten hos det som berörs. Skärpta krav kan ställas t.ex. i område med mycket sällsynt växt- eller djurart.²⁶⁹ *Detaljplaners reglering av värdefull miljö kan innebära ökat hänsynstagande även med stöd av miljöbalken, eftersom det är en indikation på att insatser har mer betydelse än normalt. Det krävs helt enkelt mer innan det blir orimligt.*

Riksdagens miljömål ger stöd för rimlighetsbedömningen²⁷⁰. I praxis har även lokala mål gett stöd för bedömningen av t.ex. teknikval.²⁷¹ Bevisbördan gäller även här, dvs. förvaltaren (verksamhetsutövaren) ska visa att kostnaden för ytterligare åtgärder är inte miljömässigt motiverad eller orimligt betungande.²⁷² *Modellens utgångspunkt i såväl ekonomiska förutsättningar, platsens egenskaper och berörda intressens bedömningar medverkar till underlag för att göra rimlighetsbedömningar.*

4.2 Plan- och bygglagens krav på underhåll och skötsel

I avsnittet om plan- och bygglagen har kort beskrivits krav på skötsel av (byggnader) tomter och allmän plats. Underhåll och vård ska anpassas till värden från historisk, kul-

²⁶⁴ 2 kap 3 § andra stycket MB.

²⁶⁵ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 656.

²⁶⁶ 2 kap 3 § första stycket, 4-6 §§ MB.

²⁶⁷ Prop. 1997/98:45, del 2 s. 655.

²⁶⁸ MB 2 kap 7 §, prop. 1997/98:45, del 2 s. 662.

²⁶⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 662 f.

²⁷⁰ Specialmotiven till 2 kap 7 § MB.

²⁷¹ MÖD 2006:53, Värmdö kommun.

²⁷² Prop. 1997/98:45, del 2 s. 662.

turhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär. Tomter ska hållas i vårdat skick och skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas.²⁷³ Bedömningen av vad som är betydande olägenhet ska enligt förarbetena till äldre PBL göras med urskillning och hänsynstagande bl.a. till de förhållanden som råder på platsen. Vegetation får inte tillåtas växa så högt att den i oacceptabel grad skuggar grann-tomt eller ger skydd sikt. Vid bedömningen måste även beaktas områdets karaktär och förhållandena på orten.

Mark- och miljööverdomstolen har prövat olägenhet genom skugga från tujahäck. Skuggningen bedömdes inte utgöra en betydande olägenhet för grannfastigheten, eftersom det endast omfattade några timmar per dag och det gällde ett lummigt område där viss skuggning får tålas.²⁷⁴

Regeringsrätter har också prövat olägenhet i form av skuggning från ett 20-tal björkar ungefär en meter från tomtgränsen. Det aktuella området var tidigare trädlöst och bestod av åker. Utsikten mot havet från uteplatsen begränsas av trädningen. Tomten skuggas delvis från ungefär kl. 11 till sent på eftermiddagen. Detta bedömdes som olägenheter men de ansågs inte betydande.²⁷⁵

Noteras bör att ansvaret att underhålla och sköta enligt plan- och bygglagen utgår från den kravnivå som gällde när beslutet enligt PBL fattades, t.ex. plan beslutades eller lov medgavs. Det finns således inte, som i miljöbalken, möjlighet att med PBL uppgradera hänsynskraven med referens till ny kunskap som finns idag. I viss utsträckning kan dock miljöbalkens tillsyn kräva högre hänsynsnivå än vad PBL medger, men det får inte leda till varaktigt högre krav. I praxis har det gällt människors hälsa.²⁷⁶

4.3 Arbetsmiljö

För god arbetsmiljö kan inte miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas utan specialreglering gäller.²⁷⁷

Arbetsgivaren har huvudansvar för ett bra arbetsmiljöarbete på arbetsplatsen. Riskbedömning är en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmoment som kan innebära risk för skada eller ohälsa ska identifieras och åtgärdas.

Rättsfall om träd i förhållande till risker i arbetsmiljön har inte identifierats, men vissa slutsatser om modellens analys av alternativ och avvägning mellan olika intressen kan dras av följande fall.²⁷⁸ En kyrklig samfällighet begärde tillstånd enligt KML till ny beläggning på gångar (marksten av betong istället för grus). Samfälligheten åberopade som motiv sin skyldighet att minska olycksrisk och underlätta tillgängligheten för funkt-

²⁷³ 8 kap 14-15 §§ PBL.

²⁷⁴ MÖD dom den 30 oktober 2012 i P 4796-12.

²⁷⁵ RÅ 1993 not 521. Annat fall är Kammarrättens dom 23 maj 2011 i 1218-11 gällde vanskötsel av enskild tomt men endast frågan om vite var uppe till bedömning.

²⁷⁶ Prop. 97/98:45 del 1 s 355 f, del 2 s 115, prop. 1997/98:90 s 300, MÖD dom 15 december 2004 i M 2084-03 om vädringsfönster i Varberg.

²⁷⁷ Arbetsmiljölagen (1977:1160) och avtal mellan parter. Jämför 1 kap 3 § MB.

²⁷⁸ Kammarrättens i Göteborg dom den 24 november 2008 i 3819-07, Brönnestads kyrkogård.

ionshindre. RAÄ framförde att det fanns fullgoda alternativ som hårdgjort stenmjöl, grus eller motsvarande material som inte hade motsvarande negativa effekter på kulturhistoriska värden. Kammarrätten framhöll ur förarbetena: Kyrkogården med omgivningar är ofta bygdens viktigaste kulturminnesmiljö och de kulturhistoriska och konstnärliga aspekterna väger kanske tyngst vid förändringar inom en befintlig begravningsplats. Vidare påtalas vikten av att ändringarna sker varsamt med största möjliga hänsynstagande till de kulturhistoriska värdena.²⁷⁹ Mot bakgrund av alternativa möjligheter nekade Kammarrätten tillstånd att använda betongsten, med tillämpning av den avvägning som ska ske mellan de funktionella intressen som framfördes av samfälligheten och de intressen som ska tillvaratas enligt kulturmiljölagen.

4.4 Skadeståndsansvar

Skadeståndslagen²⁸⁰ handlar om personskada och sakskada. En förutsättning för skadestånd är att skadan orsakats genom fel eller försummelse från den ansvarige fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren. Skadestånd kan därmed inte bli aktuellt när det rör sig om olyckshändelse som inte kunde förutses.

Skadan måste också ha en tydlig koppling till felet eller försummelsen och händelseförloppet måste ha varit någorlunda normalt och förväntat (kausalitet). Exempelvis om ett friskt träd på en begravningsplats eller i allé faller till följd av en kraftig vindby är det inte troligt att det leder till skadestånd. Det är ovanligt att fullt friska träd faller.

I ansvaret för försummelse ligger ett ansvar att förebygga skada, genom fysiska åtgärder eller genom varningar. Vad som godtas beror på omständigheterna. Ju större sannolikheten för skadan är, och ju större skador som kan uppkomma, desto högre krav på åtgärder. *Längs en vältrafikerad större bilväg som kantas av gamla träd ställs därför högre krav på förebyggande åtgärder än i en park med gamla träd som har få besökare. Det betyder också att om ett träd bedöms ha hög risk att tappa en gren i ett område som besöks ofta så ska den ansvarige acceptera en större kostnad för att förebygga skadan än om risken bedöms vara liten och trädet står i ett område som sällan besöks.*

Om det uppstår en skada trots att den ansvarige har vidtagit rimliga åtgärder bedöms det normalt inte oaktsamt.

4.5 Grannehänsyn

Alla ska vid nyttjandet av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen.²⁸¹ Rot eller gren kan tränga in på grannfastighet så att det medför olägenhet för fastighetens ägare. Olägenhet avser till exempel skada på fastigheten eller begränsning i tillgänglighet, men inte att trädet enbart skymmer eller skuggar.

Ägaren till trädet ska först ges möjlighet att åtgärda problemet. Vill ägaren inte ta bort grenar eller rötter får grannen göra det på egen bekostnad. Det finns inte rätt att fälla trädet.

²⁷⁹ Prop. 1987/88:104 s. 66 f.

²⁸⁰ SFS 1972:207.

²⁸¹ 3 kap jordabalken.