

Hur kan miljörättsliga regler för trädalléer påverka planerad byggnation?

I Sverige är trädalléer som huvudregel skyddade av biotopskydd då träden anses särskilt värdefulla på grund av de speciella levnadsförhållanden för växter, svampar och djur som uppstår i dessa ofta lite äldre träd. Ibland står dock trädalléer i vägen för planerad byggnation. I det följande beskrivs några miljörättsliga regler som gäller för alléer samt hur Mark- och miljööverdomstolen i ett nytt mål har tolkat reglerna för undantag från biotopskyddet för alléer.

Biotopskydd är ett slags områdesskydd som används för att skydda naturområden som innehåller värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som på annat sätt är särskilt skyddsvärda. Inom biotopskyddsområden råder förbud att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. Skyddet syftar till att bevara den biologiska mångfalden och ambitionen är att Sverige ska uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen och FN:s konvention om biologisk mångfald.

När minst fem, till övervägande del vuxna, lövträd står planterade i enkel eller dubbel rad i öppet landskap eller längs en väg utgör de en allé enligt 1:a punkten i bilaga 1 till förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (FOM). Alléer, särskilt de som består av äldre träd, utgör enligt Naturvårdsverket speciella biotoper¹. Trädens ålder innebär att de ofta ger bra livsmiljöer för särskilda växter, mossor, svampar och insekter m.m. som trivs i sådan biotop. På grund av detta är alléer som huvudregel skyddade av biotopskydd enligt 7 kap. 11 § miljöbalken (1998:808) (MB) och 5 § FOM.

I vissa fall är dock alléer undantagna från biotopskydd. Det gäller alléer som står i omedelbar anslutning till bebyggelse enligt 8 § FOM. Dessutom får enligt 8 a § FOM verksamheter bedrivas och åtgärder vidtas i biotopskyddat område, till exempel alléer, då det behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades. Även om en allé omfattas av biotopskydd går det i vissa fall att få dispens för att vidta åtgärder m.m., enligt 7 kap. MB.

Hur en allé ska definieras och i vilka fall som undantag från biotopskyddet är aktuellt är något som på senare tid varit uppe i domstol flera gånger. Sent förra året, den 15 december 2017, kom Mark- och miljööverdomstolens (MÖD) avgörande i mål M 7363–17. I målet klargjorde domstolen när undantaget i 8 § FOM blir tillämpligt och tolkar vad som i paragrafen avses med begreppet ”som står i omedelbar anslutning till bebyggelse” gällande en allé.

I målet hade en tomträttsinnehavare (bolag) beviljats bygglov till en utbyggnad av en del av en skola. För att kunna genomföra utbyggnaden ansågs det vara nödvändigt att ta ner tre träd längs med skolgården. Det hade anmälts att träd i en trädrad skulle behöva avverkas i samband med byggnationen.

¹ Biotop = ekologiskt enhetligt område, särskild naturtyp

Länsstyrelsen hade i beslut angivit att det gick bra att ta ner träden utan vidare åtgärder då de inte ansågs ingå i en allé, och därmed inte var skyddade av biotopskydd. Beslutet överklagades emellertid av Stockholms Naturskyddsförening till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Naturskyddsföreningen anförde att det tvärtom länsstyrelsens bedömning var frågan om biotopskyddade träd då de ingick i en allé bestående av 13 träd i rad. Bolaget bestred ändring av länsstyrelsens beslut och angav att det var frågan om olika arter av träd och att de inte var planterade i en rak linje. Mark- och miljödomstolen konstaterade dock att trädraden utgjorde en allé. Träden kunde inte anses vara placerade på något annat sätt än att de utgjorde något annat än en helhet. Att det var frågan om olika trädslag och att de planterats vid olika tillfällen medförde ingen annan bedömning.

Nästa fråga för domstolen var ifall träden stod i omedelbar anslutning till bebyggelse och därmed skulle undantas från biotopskydd enligt 8 § FOM. För att avgöra detta jämfördes med rättsfallet MÖD 2012:12 där MÖD bedömt att en allé som stod ca 20-30 meter från närmaste bostadshus inte var att anse som placerad i omedelbar anslutning till bebyggelse. Vid den bedömningen hade även tagits hänsyn till vilken risk som fanns för skador för bebyggelsen samt ifall biotopskyddet skulle medföra orimliga konsekvenser. I bedömningen hänvisades till Naturvårdsverkets vägledning om biotopskyddsområden, handbok 2012:1. I den står bland annat att syftet med undantagsbestämmelsen främst bör vara att den bebyggelse som fanns vid skyddets införande bör kunna användas på det sätt och för de ändamål den var avsedd för när den uppfördes. Vidare anges att åtgärder för nödvändig utveckling av en pågående verksamhet bör kunna vidtas utan att stoppas av biotopskydd.

Mark- och miljödomstolen anförde att det bedrivits skolverksamhet på fastigheten långt före inträdet av biotopskyddet och att den kommande utbyggnaden hade samband med den pågående verksamheten. Domstolen ansåg vidare att det stod klart att den planerade utbyggnaden skulle hindras om biotopskyddet skulle gälla. Med hänsyn till detta och alléns placering inom fastigheten bedömdes att biotopskyddet i detta fall skulle medföra en sådan orimlig konsekvens att träden inte skulle omfattas av biotopskydd. Överklagandet från Naturskyddsföreningen avslogs därmed.

Domen överklagades till MÖD. I domskälen klargörs för när undantag kan göras från alléers biotopskydd genom 8 § FOM och vad rekvisitet ”i omedelbar anslutning till bebyggelse” egentligen innebär. MÖD konstaterade att det varken i FOM eller i förarbeten ges någon förklaring till hur bedömning av undantagets omfattning ska göras. Liksom i föregående instans jämfördes med rättsfallet MÖD 2012:12 och det anfördes att allén i det aktuella fallet stod närmare bebyggelse än allén i rättsfallet från 2012. Det angavs dock, med ledning av tolkning i Naturvårdsverkets handbok 2012:1, att det inte framkommit något som tyder på att träden påverkar den befintliga bebyggelsen negativt, eller att de utgör något hinder mot ett fortsatt ändamålsenligt utnyttjande av den. MÖD beskrev vidare att det kan finnas situationer där tillämpning av 8 § FOM kan ge utrymme för att förutom till befintlig bebyggelse även ta hänsyn till framtida bebyggelse. I detta fall var dock omständigheterna inte sådana och allén bedömdes därför enbart i förhållande till de byggnader som redan fanns. MÖD bedömde därför att allén inte stod i omedelbar anslutning till bebyggelse i den mening som avses i 8 § FOM.

Vad bolaget framfört, och som Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt hållit med om, angående att det skulle innebära orimliga konsekvenser om allén omfattades av biotopskydd bedömdes av MÖD som något som ska beaktas i en prövning om dispens enligt 7 kap 11 § 2 st. MB. Frågan om dispens var

dock inte föremål för MÖD:s bedömning i målet, som enbart gällde om länsstyrelsen gjort rätt som beslutade att träden inte omfattades av biotopskydd.

Eftersom MÖD kom fram till att träden ingick i en allé som omfattades av biotopskydd undanröjdes länsstyrelsens beslut och ärendet återförvisades för fortsatt handläggning.

Sammanfattningsvis så har MÖD nu tydliggjort innebörden av rekvisitet ”i omedelbar anslutning till bebyggelse” som finns i 8 § FOM. Dels har det gjorts klarare att tillämpningen av paragrafen kan ta hänsyn till både befintlig och framtida bebyggelse beroende av situation. Dels att bedömningen i 8 § FOM inte ska avse om konsekvenserna för biotopskydd blir rimliga eller inte. Har en allé bedömts omfattas av biotopskydd enligt 5 § FOM genom dess bilaga 1 och undantag av 8 § eller 8 a § FOM inte är tillämpligt får dispens istället sökas enligt 7 kap. 11 § 2 st. MB för att verksamheter ska kunna bedrivas eller åtgärder ska kunna vidtas i det området.

Detta avgörande är ett steg på vägen mot en mer enhetlig och tydlig tillämpning av undantags- respektive dispensregler enligt MB och FOM. Det ger efterlängtd vägledning för aktörer som planerar byggnation.

Pia Pehrson, advokat och delägare Foyen Advokatfirma
pia.pehrson@foyen.se

Annika Carlsson, biträdande jurist Foyen Advokatfirma
annika.carlsson@foyen.se

Som medlem i SBR har du tillgång till 15 minuters fri rådgivning hos Foyen Advokatfirma. Rådgivningen når du på 08-506 184 00.