



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060210

DOM
2014-10-02
Stockholm

Mål nr
M 1068-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2014-01-13 i mål nr M 1178-13, se bilaga A

KLAGANDE

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland
621 81 Visby

MOTPART

E A

SAKEN

Anmälan om uppodling av annan mark än jordbruksmark på fastigheten X i Gotlands kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1160506

| | | | | |
|------------------------------|----------------------|--|----------------|--------------------------------|
| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
| Box 2290 103 17 Stockholm | Birger Jarls Torg 16 | 08-561 670 00 08-561 675 50 | 08-561 675 59 | måndag – fredag 09:00-15:00 |
| | | E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se | | |

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland (nämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för prövning i sakfrågan.

E A har, som det får förstås, bestritt ändring.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har till stöd för sin talan åberopat ett yttrande från Länsstyrelsen i Gotlands län och anført bl.a. följande. Av 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251), 22 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken framgår att uppodling av annan mark än jordbruksmark utgör anmälningspliktig C-verksamhet och att en sådan anmälan prövas av den kommunala nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet. Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalkens föreskrifter ska följas. Nämnden har mot bakgrund av dessa bestämmelser beslutat om förbudet mot uppodling. Rimligtvis måste nämnden kunna använda sig av de regelverk och föreskrifter som är relevanta för prövningen i det enskilda ärendet, så även jordbruksverkets föreskrifter. Det har inte krävts någon utökad delegation från länsstyrelsen.

E A har till stöd för sin talan i huvudsak anført detsamma som i mark- och miljödomstolen.

REMISSYTTRANDE I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Jordbruksverket har i sitt remissyttrande anført bl.a. följande. Uppodling är hela den process som leder till att ett markslag som inte är åker överförs till och tas i bruk som åker. Prövningsansvaret för omläggning av skogsmark till åker faller i praktiken huvudsakligen på kommunen i enlighet med miljöprövningsförordningen. Generellt gäller att en prövningsmyndighet ska beakta hänsyns- och hushållningsbestämmelserna

i 2–3 kap. miljöbalken. Det innebär bl.a. att väga in påverkan på landskapsbilden och att bedöma om marken ifråga är lämplig för odling.

Naturvårdsverket har i sitt remissyttrande anfört bl.a. följande. En anmälan om uppodling av annan mark än jordbruksmark enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen ska handläggas av den kommunala nämnden i egenskap av ansvarig tillsynsmyndighet över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken. Region Gotland har varit behörig tillsynsmyndighet i detta fall och huruvida länsstyrelsen har delegerat tillsynsansvaret över skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket saknar betydelse. Vid handläggningen av en anmälan ska tillsynsmyndigheten tillämpa alla bestämmelser som är relevanta för prövningen, däribland de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna kan preciseras genom förordningar och föreskrifter. I det här fallet har det skett genom Jordbruksverkets föreskrifter (1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket. Det framgår också av 1 § andra stycket i Jordbruksverkets föreskrifter att bestämmelserna förtydligar de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Om en åtgärd strider mot föreskrifterna finns det därför anledning att anta att åtgärden inte heller är förenlig med de allmänna hänsynsreglerna. I de delar som bestämmelserna i föreskrifterna är relevanta för de åtgärder som en anmälan om uppodling enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen avser bör de kunna beaktas vid prövning av anmälan. Tillsynsmyndigheten hade dock kunnat förbjuda åtgärderna enbart med stöd av 2 kap. miljöbalken utan att uttryckligen tillämpa Jordbruksverkets föreskrifter.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Av 9 kap. 6 § miljöbalken framgår att regeringen får föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts anlägga eller driva miljöfarliga verksamheter. Enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen, vilken motsvarar det som vid tidpunkten för E A anmälan gällde enligt punkten 1.30 i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, gäller anmälningsplikt C för uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion.

Av 22 § FMH, 1 kap. 2 och 10 §§ miljöprövningsförordningen samt 2 kap. 31 § miljötillsynsförordningen (2011:13) och 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att en anmälan av en sådan s.k. C-verksamhet ska göras till den kommunala nämnden. Även vid tidpunkten för E A anmälan skulle anmälan göras till den kommunala nämnden (22 § FMH i dess tidigare lydelse).

Vid handläggningen av ett anmälningsärende görs en förprovning av om verksamheten kan godtas och en bedömning av behovet att föreskriva särskilda försiktighetsmått för verksamheten. Enligt 27 § FMH ska den myndighet som handlägger ett anmälningsärende, när ärendet är tillräckligt utrett, meddela föreläggande om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken om det behövs. Nämndens behörighet att inom ramen för anmälningsärendet meddela de förelägganden som behövs har alltså inte krävt någon delegation från länsstyrelsen utan följer direkt av tillämplig lagstiftning.

Bedömningen av prövningsramen i fråga om en anmälningspliktig verksamhet bör ses mot bakgrund av att ett av syftena med införandet av miljöbalken var att skapa förutsättningar för en integrerad tillämpning av miljölagstiftningen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 168). Olika aspekter av en verksamhet ska alltså bedömas samtidigt inom ramen för en integrerad prövning. Till sitt förfogande vid prövningen av en anmälningspliktig verksamhet har då tillsynsmyndigheten bl.a. de bestämmelser i miljöbalken och de föreskrifter som är meddelade med stöd av balken (26 kap. 9 § första stycket miljöbalken), däribland de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen delar Naturvårdsverkets uppfattning att de aktuella förbuden torde ha kunnat meddelas enbart med stöd av de allmänna hänsynsreglerna men att dessa kan sägas ha blivit preciserade i underliggande föreskrifter.

Sammanfattningsvis finner Mark- och miljööverdomstolens att nämnden i anmälningsärendet inte varit förhindrad att inom ramen för prövningen av anmälan meddela det aktuella föreläggandet.

Mot denna bakgrund finner Mark- och miljööverdomstolen att mark- och miljödomstolen inte borde ha undanröjt nämndens beslut. Eftersom någon prövning av vad E A har anfört och huruvida nämnden haft fog för sitt beslut inte har gjorts av mark- och miljödomstolen ska målet återförvisas dit för fortsatt handläggning.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Anna Tiberg, tekniska rådet Mikael Schultz, hovrättsrådet Åsa Marklund Andersson, referent, och tf. hovrättsassessorn Henrik Jonsson.

Föredragande har varit Lisa Forsberg.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-01-13
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 1178-13

KLAGANDE

E A

MOTPART

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Region Gotland
621 81 Visby

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Gotlands län beslut den 24 augusti 2012 i ärende nr 505-1530-12,
se domsbilaga 1

SAKEN

Anmälan om uppodling av annan mark än jordbruksmark på fastigheterna X i
Region Gotland

DOMSLUT

Med ändring av det överklagade beslutet undanröjer mark- och miljödomstolen
miljö- och hälsoskyddsnämndens i Region Gotland beslut den 23 april 2012 i
ärende nr 2012/558, i den del beslutet gäller båda berörda områdena på fastigheten
X, och återförvisar målet till miljö- och hälsoskyddsnämnden i Region Gotland
för fortsatt handläggning.

Dok.Id 349417

| Postadress | Besöksadress | Telefon | Telefax | Expeditionstid |
|---------------------------------|-------------------------|---|----------------|-------------------------------------|
| Box 1104 131 26 Nacka Strand | Augustendalsvägen 20 | 08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se | 08-561 657 99 | måndag – fredag 08:30-16:00 - |

BAKGRUND

E A inkom den 13 mars 2012 med en anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden i Region Gotland (nämnden) om uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion. Anmälan avsåg tre områden, varav två på fastigheten X (Skogsstyrelsens beteckning A 8165-2012, respektive A 8166- 2012) och ett på fastigheten Y (Skogsstyrelsens beteckning A 8159-2012).

Nämnden beslutade den 23 april 2012 att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förbjuda E A att lägga om vissa delar av de anmälda skogsområdena på fastigheterna X och Y till åkermark. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Gotlands län (länsstyrelsen), som i beslut den 24 augusti 2012 avslog överklagandet vad gäller områdena inom fastigheten X. E A har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

E A har beträffande området med Skogsstyrelsens beteckning A 8165- 2012, som han får förstås, yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska upphäva nämndens beslut att förbjuda den anmälda verksamheten. När det gäller området med Skogsstyrelsens beteckning A 8166- 2012 har E A, som han får förstås, yrkat att mark- och miljödomstolen med upphävande av det överklagade beslutet ska återförvisa målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

E A har till stöd för sin talan beträffande området med Skogsstyrelsens beteckning A 8165-2012 uppgett i huvudsak följande. Överklagandet gäller två ekar som länsstyrelsen anser är gamla och har höga naturvärden. Ekarna är ca 100 år och kan inte anses som gamla och de naturvärden som länsstyrelsen åberopar har inte verifierats. Inom jordbruket pågår en ständig rationalisering för att upprätthålla en rimlig lönsamhetsnivå, vilket även samhället måste förstå och medverka till. Ekarna

blir ett odlingshinder till förfång för pågående markanvändning. På fastigheten finns en stor mängd ekar och andra större lövträd med bevarandestatus, vilket garanterar mångfalden.

E A har till stöd för sin talan beträffande området med Skogsstyrelsens beteckning A 8166-2012 uppgett i huvudsak följande. Länsstyrelsen har fattat sitt beslut på felaktiga grunder. Sökt samråd har inte genomförts på ett korrekt sätt, då ingen kontakt har tagits med markägaren när besiktning har gjorts i fält. Länsstyrelsens tjänstemän har istället med egna antaganden och spekulationer redovisat en felaktig bild av området.

DOMSKÄL

Aktuella bestämmelser

Enligt 12 kap. 8 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket, såsom i fråga om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet.

I 4 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket anges att föreskrifter som avses i 12 kap. 8 § miljöbalken om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket meddelas av Jordbruksverket efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

I Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket anges i 7 § att enstaka träd som präglats av jordbrukshävd eller mindre grupper av sådana träd på åkermark inte får skadas eller tas bort. I 9 § anges att vid röjning på ängs- eller betesmark får träd som haft en funktion i äldre markanvändning inte skadas eller tas bort. I 12 § anges att nyodling eller kultivering i ängs- eller betesmark inte får ske om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden.

Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken utövar varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshantering enligt 15 kap. I bestämmelsens fjärde stycke anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet med vissa undantag.

I miljötillsynsförordningen (2011:13) anges i 1 kap. 18 och 19 §§ att i den omfattning som framgår av 2 kap. får en statlig operativ tillsynsmyndighet överlåta åt en kommunal nämnd att utöva den operativa tillsynen, om kommunfullmäktige begär det. I 2 kap. 8 § första stycket punkten 7 i nämnda förordning anges att länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken. Enligt 2 kap. 8 § andra stycket i förordningen får länsstyrelsen överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Domstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen kan inledningsvis konstatera att E A till nämnden gjort en anmälan om uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251), som motsvarar punkten 1.30 i den fram till den 18 juni 2013 gällande förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899). En dylik anmälan från en verksamhetsutövare kan ge upphov till åtgärder i form av försiktighetsåtgärder och förbud från tillsynsmyndigheten med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken. Av det delegationsbeslut från länsstyrelsen som inhämtats i målet framgår att nämnden är tillsynsmyndighet beträffande denna typ av miljöfarlig verksamhet.

Mark- och miljödomstolen kan vidare konstatera att det framgår av nämndens beslut i ärendet att nämnden har förbjudit E A att utföra den anmälda omläggningen av mark med stöd av 2 kap. 9 § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 7, 9 och 12 §§ i Jordbruksverkets föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 1999:119).

Den fråga som mark- och miljödomstolen har att bedöma i målet är mot ovanstående bakgrund om nämnden har haft laga stöd att förbjuda E A att bedriva verksamheten ifråga med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning. Tillsynsansvaret beträffande denna typ av miljöfarlig verksamhet har visserligen delegerats från länsstyrelsen till nämnden. Nämnden har därmed haft tillsynsansvaret för den anmälda verksamheten. Inom ramen för sitt tillsynsansvar får en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken, samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Tillsynsansvar i form av åtgärder och förbud måste dock ha sin grund i sådana lagar och förordningar som tillsynsmyndigheten har behörighet att tillämpa inom ramen för sitt tillsynsansvar.

Det tillsynsansvar som nämnden har omfattar dock inte Jordbruksverkets föreskrifter, som är meddelade med stöd av 4 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket och 12 kap. 8 § miljöbalken, eftersom länsstyrelsen inte har delegerat tillsynen till nämnden i fråga om skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 12 kap. miljöbalken. Nämnden har således såsom tillsynsmyndighet grundat sitt tillsynsbeslut på föreskrifter som enligt redogörelsen ovan ska prövas av länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet. Nämnden har därmed inte haft laga grund för att med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter förbjuda E A att bedriva aktuell verksamhet. Med ändring av länsstyrelsens beslut ska därför nämndens beslut, i den del beslutet gäller de berörda områdena på fastigheten X, undanröjas och målet återförvisas

till nämnden för fortsatt handläggning. Nämnden ska vid handläggningen beakta vad som ovan sagts om prövningsramen.

Mark- och miljödomstolen finner vidare skäl att upplysa parterna om att nu aktuell åtgärd kan innebära att anmälan eller ansökan till länsstyrelsen eller annan myndighet krävs.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 3 februari 2014. Prövningstillstånd krävs.

Johan Svensson

Ingrid Johansson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Johan Svensson, ordförande, och tekniska rådet Ingrid Johansson. Enhälligt. Föredragande har varit beredningsjuristen Erica Ehne.