



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060301

DOM
2017-09-06
Stockholm

Mål nr
M 976-17

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2017-01-10 i mål nr M 4060-16, se bilaga A

PARTER

Klagande
AB

Ombud: LB

Motpart

Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

SAKEN

Föreläggande att återställa strandlinjen på fastigheterna X och Y i Ekerö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom endast på så sätt att strandlinjen ska vara återställd senast den 30 april 2018 och en redovisning av återställandet ska ha kommit in till Länsstyrelsen i Stockholms län senast den 31 maj 2018. Överklagandet avslås i övrigt.

Dok.Id 1365365

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

AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av mark- och miljödomstolens dom, ska upphäva det av Länsstyrelsens i Stockholms län (länsstyrelsen) utfärdade föreläggandet. Han har även yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens dom och återförvisa målet till mark- och miljödomstolen.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

AB har till stöd för sin talan hänvisat till vad han tidigare anfört med tillägg av i huvudsak följande:

I mark- och miljödomstolen begärde han att domstolen skulle ta ställning till en preliminärfråga innan målet avgjordes. Han begärde även anstånd med att inkomma med bevisning till dess att frågan avgjorts. Domstolen meddelade inte något särskilt beslut utan avgjorde i stället frågan i samband med dom. Han fick därmed varken tillfälle att slutföra sin talan eller att ge in bevisning. Mark- och miljödomstolen har även frångått grundläggande bevisvärderingsprinciper och inte redovisat hur de motiverar att länsstyrelsen anfört tillräckligt stöd för sitt beslut.

Länsstyrelsens beslut är olagligt och har inte någon rättsverkan. Han har utfört arbeten i vattenlinjen bestående av en utfyllnad av ren sprängsten. Han har återskapat och förbättrat befintlig men raserad gammal brygganläggning. Eftersom arbetena inte väsentligen förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter och inte heller skadar allmänna eller enskilda intressen, gjordes det inte någon anmälan. Om arbetena är anmälnings- eller tillståndspliktiga borde han få tillfälle att göra en anmälan alternativt ansöka om tillstånd. Det är oklart om han, efter en sådan prövning, rätteligen skulle få behålla strandlinjen. Eftersom det inte har funnits något anmälnings- eller tillståndsärende har det inte varit möjligt för länsstyrelsen att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förelägga honom att återställa strandlinjen. Föreläggandet är mer ingripande än vad som är behövligt.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**Handläggningen i Mark- och miljööverdomstolen**

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att målet kan avgöras utan att länsstyrelsen ges tillfälle att svara på överklagandet, se 15 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Handläggningen i mark- och miljödomstolen

I mark- och miljödomstolen begärde AB att domstolen, innan målet avgjordes i sak, skulle ta ställning till ett antal s.k. preliminärfrågor samt att han därefter skulle få tillfälle att slutföra sin talan. Mark- och miljödomstolen meddelade inte något särskilt beslut med anledning av ABs begäran utan avgjorde i stället målet slutligt genom dom. Det framgår inte att AB dessförinnan fick något tydligt besked om att domstolen avsåg att avgöra målet vilket, med hänsyn till hans begäran, utgör en brist i handläggningen.

Mark- och miljööverdomstolen har i beslut den 12 maj 2017 tagit ställning till ABs begäran om prövning av ett antal s.k. preliminärfrågor. AB har därefter beretts tillfälle att slutföra sin talan och den brist som förekommit i mark- och miljödomstolens handläggning får därmed anses vara läkt. Inte heller i övrigt har framkommit skäl för att återförvisa målet till mark- och miljödomstolen.

Länsstyrelsens föreläggande

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att de åtgärder som AB vidtagit utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § miljöbalken samt att verksamheten inte varit av så ringa omfattning att den undgår tillstånds- och anmälningsplikt enligt 11 kap. 12 § miljöbalken.

För vattenverksamhet krävs tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken eller anmälan enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken. Anmälningsplikten kan inte uppfyllas i efterhand och

en verksamhetsutövare är i en sådan situation hänvisad till att ansöka om tillstånd för att få verksamheten prövad.

I ett tillsynsärende enligt miljöbalken är det den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som har bevisbördan för att hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken efterföljs (se 2 kap. 1 § miljöbalken). Det gäller även den som har bedrivit en verksamhet när det, som i nu aktuellt fall, kan antas att verksamheten har orsakat skada eller olägenhet för miljön.

AB har varken anmält eller ansökt om tillstånd för aktuell vattenverksamhet och Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att länsstyrelsen har haft fog för att förelägga honom att återställa strandlinjen på fastigheterna X och Y i Ekerö kommun. Föreläggandet uppfyller kraven i 26 kap. 9 § miljöbalken och det har inte heller i övrigt framkommit skäl för att ändra föreläggandet i sak. Överklagandet ska därför avslås.

Då tiden för föreläggandets fullgörande har passerat ändras föreläggandet på så sätt att tiden för när strandlinjen senast ska vara återställd bestäms till den 30 april 2018 och tiden för när en redovisning av återställandet ska ha kommit in till länsstyrelsen bestäms till senast den 31 maj 2018.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Anna Tiberg och Malin Wik, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Erika Löwhagen, referent.

Föredragande har varit David Sandberg.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2017-01-10
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 4060-16

KLAGANDE
AB

Ombud: LB

MOTPART
Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2016-04-26 i ärende nr 535-23026-2015, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande om att återställa strandlinjen på fastigheten Ekerö X och Y

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länsstyrelsens beslut endast på så sätt att tiden för återställandet bestäms till den 31 juli 2017 och tiden för när en redovisning ska ha inkommit till länsstyrelsen bestäms till den 31 augusti 2017.

Dok.Id 472551

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Stockholm (länsstyrelsen) beslutade den 26 april 2016 att förelägga AB, fastighetsägare till fastigheten X, att återställa strandlinjen på fastigheterna X och Y i Ekerö kom-mun till sitt utseende innan 2014 genom att avlägsna de massor som framgår av beslutskartan samt foto bifogade till beslutet. Samtliga utlagda massor ska tas bort från vattenområdet. Vid återställandet ska en rad föreskrivna försiktighetsmått föl-jas. Återställandet skulle vara slutfört senast den 30 november 2016 och en redovis-ning av återställandet skulle ha kommit in till länsstyrelsen senast den 31 december 2016.

YRKANDEN M.M.

AB har, utan företrädesordning, angett följande som sitt yrkande. AB har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrel-sens beslut. Han har även yrkat på att mark- och miljödomstolen ska återförvisa målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. För det fall att domstolen gör be-dömningen att beslutet inte ska upphävas och inte heller återförvisas till länsstyrel-sen yrkar AB att tidpunkten då återställandet ska vara genomfört flyttas fram sex – åtta månader. AB har slutligen yrkat att mark- och miljödomstolen ska pröva frågan om tillstånds- eller anmälningsplikt i ett delbeslut och, för det fall domstolen konstaterar att sådan tillstånds- eller anmälningsplikt föreligger, bereda AB tillfälle att komplettera sitt överklagande med den utredning som krävs för en sådan ansökan samt ta upp ansökan till prövning.

Till stöd för sin talan har AB anfört i huvudsak följande. Han har inte uppfattat att det skulle krävas tillstånd eller anmälan för de aktuella åtgärderna då han anser att det har varit uppenbart att någon inverkan på vattenförhållanden som skadar allmänna eller enskilda intressen inte föreligger. Inget arbete, inga åtgärder eller material i området har påverkat någonting jämfört med befintliga förhållanden. Det krävs därmed uppenbart varken anmälan eller tillstånd. Det fanns t.ex. inte några beaktansvärda naturvärden i det nu begränsade och aktuella området och några konsekvenser i anledning av den påstådda förändringen av strandlinjen har

därmed inte uppkommit. Detta förändras inte eller motsägs av att länsstyrelsen generellt hävdar att området tillhör vattenförekomsten Mälaren-Görvåln eller att Mälaren är utpekad som särskilt värdefullt vatten av dels Fiskeriverket och dels Naturvårdsverket år 2007. Länsstyrelsens generella uppgift om att området ligger inom Östra Mälarens vattenskyddsområdes primära skyddszon eller ca 1,5 km från intagsområdet för Lovöns vattenverk påverkar inte heller denna bedömning. Tvärtom framkommer det av nämnda underlag ingenting som stödjer att det nu aktuella området har några specifika naturvärden eller berörs av några allmänna intressen. Om domstolen anser att denna bedömning är felaktig bör AB ges tillfälle att i sedvanlig laga ordning göra anmälan eller söka tillstånd innan förelägganden om återställande av strandlinje fullföljs eller avgifter debiteras. För det fall domstolen finner att vattenverksamheten är anmälnings- eller tillståndspliktig bör rätteligen föreläggande härom utfärdas och inte föreläggande att återställa. AB äger en rätt att göra en egen bedömning av denna eventuella anmälnings- eller tillståndsplikt och det synes inte vara förenligt med lagstiftarens syfte att då kringgå, förringa eller förta denna rätt utan laga prövning av hans bedömning i detta. Detta är inte oförenligt med att han bär ansvar för sin bedömning. Mer ingripande åtgärder än vad som är behövligt får inte vidtas. Länsstyrelsens beslut är i denna situation närmast att betrakta som otillbörlig myndighetsutövning vilket bör leda till att dylika beslut inte skall tillåtas träda i kraft utan undanröjas och bereda plats åt ett lagenligt prövningsförfarande. Skilj här ärenden som rör föreläggande att ansöka om lov samt ärenden som rör sanktion (återställande) utan föregående lovförfarande. Länsstyrelsen synes här ha blandat ihop dessa två olika förfaranden. Området är privat, då det både ägs och nyttjas av AB, och består av stenbotten utan nämnvärd eller skyddsvärd växtlighet på land eller i vatten. Uppgiften från länsstyrelsen i denna del är inte korrekt utan utgör ett felaktigt antagande utan stöd i beprövad analysmetod härav. Området utgör inte plats för någon form av skyddsvärd rekreation, fiske eller annat djurliv etc. Det har inte ens påståtts att några vattenkvalitetsfrågor är berörda i detta ärende. Några allmänna intressen har således inte försämrats i området och förändras inte av generella vaga och oprecisa påståenden eller antaganden utan vetenskaplig eller annan analysmetod från länsstyrelsen. Det saknas påvisbara skyddsvärda miljöintressen i området, såsom djurliv

eller vegetation av nämnvärd betydelse. Inverkan på miljön är redan därför obefintlig. Det är felaktigt att påstå att något i området har blivit förstört ur miljöhänsyns perspektiv.

Det är oklart om prövningen inom ramen för detta ärende även avser frågan om AB efter antingen ett anmälningssärende eller ett tillståndssärende rätteligen äger rätt att bibehålla den strandlinje som föreligger idag. Utan denna föregående prövning kan inte sanktionsåtgärder komma i fråga enligt syftet med lagstiftningen på området. Först efter att ett anmälningssärende har blivit tillräckligt utrett kan tillsynsmyndigheten, i det här fallet länsstyrelsen, fatta beslut om eventuella sanktioner. Eftersom någon sådan prövning inte har ägt rum har det uppstått rättsliga oklarheter kring vad den nu aktuella överprövningen närmare kan komma att omfatta. Detta förändras inte av att länsstyrelsen nämner att deras prövning endast avser ”klagomål” och inte frågar såsom strandskyddsdispens, utan detta uttalande pekar på att länsstyrelsen inte har rättstillämpningen och dess syfte klart för sig. Om prövningen omfattar frågor kring anmälan eller tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, vilka förutsätts vara bedömda till ABs nackdel innan eventuella sanktionsåtgärder kan vara aktuella, krävs det klarläggande härom för att AB ska kunna bevaka sin rätt och föra talan på ett sakligt, rättssäkert och kostnadseffektivt sätt. Om AB har gjort en felbedömning avseende vad han uppfattat som uppenbart är den rimliga och minst ingripande åtgärden och sanktionen att han föreäggis att göra en anmälan eller ansöka om tillstånd.

AB bevisbörda att visa på det uppenbara måste ställas i relation till vad länsstyrelsen har givit honom anledning att i detta motbevisa. Att länsstyrelsen endast har hänvisat till generellt underlag bör beaktas till förmån för AB vid bevisvärderingen. AB ser inga som helst tveksamheter kring att inget han har gjort påverkar något väsentligt enligt det regelverk som ska tillämpas. AB har en lantmästarutbildning vid Sveriges Lantbruksuniversitet som innehöll kurser i miljökunskap och miljöpåverkan. Det har tidigare varit en brygganläggning på platsen som bland annat vilat på en stenbädd som täckt områdets botten och som därför redan täckt botten av stenar upp till ytnivån. Områ-

det nyttjas enbart av AB och saknar därför intresse för allmänheten, naturvården eller friluftslivet. När arbetena utfördes iakttog AB stor försiktighet och någon miljöpåverkan har heller inte påvisats. AB har således uppenbart inte nämnvärt förändrat något skyddsvärt förhållande. Vidare har AB rätt att med rimliga åtgärder göra sin fastighet ändamålsenlig. Länsstyrelsen verkar ha hänfört sitt beslut till tämligen bristfälligt och ospecifikt underlag och har gjort sin bedömning i avsaknad av annat än generella okulära iakt-tagelser under en begränsad tidsperiod samt satellitbilder. Dessa satellitbilder har inte ens visat det uppenbara, det vill säga förekomsten av en befintlig raserad bryg-ganläggning samt stenbotten. Bilderna länsstyrelsen har använt sig av är inte ens tidsangivna, de kan därför hänföra sig till en period som helt saknar intresse. Bilderna ger en grovt missvisande bild av de faktiska förhållandena. Genom bifogade fotografier har AB rimligen motbevisat länsstyrelsen vad gäller om-rådets grundförutsättningar och därmed det uppenbara. Att området tillhör vattenfö-rekomsten Mälaren-Görväln pekar, med tanke på vattenförekomstens storlek, på att påverkan blir mindre. Detsamma gäller områdets närhet till Lovöns vattenverks intagningsområde. Ur översiktsplanen för det aktuella området framgår det bland annat att området saknar allmänt intresse för rekreation etc. Det är inte fråga om återskapande av en gammal brygga, vilket länsstyrelsen för ett vagt resonemang kring, utan en brygganläggning som uppenbart vilat på stenufyllnad. Ett återskap-ande av denna konstruktion till ren stenufyllnad medför uppenbarligen inte någon nämnvärd olägenhet för det som är av betydelse i denna prövning. Blott skillnaden i bryggkonstruktion i sig gör inte att dessa faktorer uppenbart förändras.

Till stöd för sin talan har AB lämnat in fotografier från platsen.

DOMSKÄL

Handläggningen i målet

AB har under målets handläggning beretts tillfälle att slutföra sin talan. Ett yttrande inkom då till mark- och miljödomstolen där AB informerade domstolen om att han ansåg det vara oklart vad domstolens prövning

omfattar i det aktuella målet. Domstolen informerade då AB om att domstolen endast har att pröva länsstyrelsens beslut i nu aktuellt mål.

Prövning i sak

Tillämpliga bestämmelser, utöver vad som anges nedan, framkommer av länsstyrelsens beslut.

En prövning av tillstånd eller anmälan för den aktuella vattenverksamheten kan inte ske hos mark- och miljödomstolen i nu aktuellt mål, då detta förutsätter att en tillståndsansökan eller anmälan har gjorts. Domstolen tolkar ABs yrkande om delbeslut i frågan om tillstånd eller anmälan som ett yrkande om att domstolen ska meddela mellandom i denna fråga. Eftersom domstolen inte har möjlighet att pröva denna fråga i målet, och då AB har informerats om att domstolen endast har att pröva länsstyrelsens beslut, finner domstolen inte anledning att meddela mellandom i frågan om tillstånds- eller anmälningsplikt, jfr 17 kap. 5 § rättegångsbalken. Vill AB att en sådan prövning ändå sker krävs att han initierar en sådan process.

Frågan i målet är om länsstyrelsen har haft fog att förelägga AB att återställa strandlinjen på fastigheterna X och Y.

Länsstyrelsen har i sitt beslut hänfört sig till att de utfyllnader som gjorts är en form av vattenverksamhet och att denna vattenverksamhet inte har anmälts eller varit föremål för en tillståndsprövning. Domstolen gör i denna del följande bedömning. De åtgärder som AB har vidtagit är en form av vattenverksamhet, då det utgjort en fyllning i ett vattenområde i enlighet med 11 kap. 3 § 2 miljöbalken.

Vattenverksamheter kräver som huvudregel tillstånd, 11 kap. 9 § miljöbalken. För vissa vattenverksamheter är dock anmälningsplikt föreskriven, 11 kap. 9 a § miljöbalken samt förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. Den aktuella verksamheten skulle i enlighet med 11 kap. 9 § miljöbalken och 19 § förordningen om vattenverksamhet m.m. kunna omfattas av antingen tillstånds- eller anmälningsplikt beroende på bl.a. anläggningens storlek. Kravet på tillstånd eller anmälan gäl-

ler dock inte i de fall det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen kommer att skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena, 11 kap. 12 § miljöbalken. Det är verksamhetsutövaren som har att visa att kravet är uppfyllt och uppenbarhetsrequisitet betyder att beviskravet är mycket starkt, se MÖD 2015:22. Domstolen konstaterar här att länsstyrelsen har ansett att den aktuella vattenverksamheten har kunnat ha en inverkan på de allmänna och enskilda intressena på platsen. Uppenbarhetskravet i 11 kap. 12 § miljöbalken kan enligt domstolen inte anses vara uppfyllt. Vad AB anfört i denna del föranleder ingen annan bedömning. Påbörjandet av den aktuella verksamheten bör därför ha föregåtts av antingen en tillståndsansökan eller en anmälan.

AB har bland annat anfört att föreläggandet att återställa strandlinjen är en för ingripande åtgärd, jfr 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Domstolen konstaterar här att AB påbörjat en vattenverksamhet utan föregående tillstånd. 26 kap. 9 § miljöbalken ger tillsynsmyndigheten, i detta fall länsstyrelsen, rätten att meddela de förelägganden som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken ska efterlevas. Domstolen anser inte att föreläggandet är för ingripande med hänsyn till att det är fråga om en otillåten vattenverksamhet som enligt länsstyrelsen bör åtgärdas. I detta vill dock domstolen påpeka att även utrivandet av den aktuella utfyllnaden kan vara sådan vattenverksamhet som kräver tillstånd eller anmälan. Detta hindrar dock inte länsstyrelsen från att kunna förelägga om att återställande ska ske, se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 2893-10 meddelad den 8 februari 2011.

Mark- och miljödomstolen gör sammantaget bedömningen att länsstyrelsen haft fog att förelägga AB att återställa strandlinjen på fastigheterna X och Y. Vad AB har anfört förändrar inte denna bedömning. Mark- och miljödomstolen avslår därför överklagandet. Då tiden för genomförandet har passerat ändrar domstolen dock beslutet på så sätt att sista tiden för återställande bestäms till den 31 juli 2017 samt tiden då redovisning av återställandet senast ska ha kommit in till länsstyrelsen till den 31 augusti 2017.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 31 januari 2017. Prövningstillstånd krävs.

Marianne Wikman Ahlberg

Ola Lindstrand

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marianne Wikman Ahlberg, ordförande, och tekniska rådet Ola Lindstrand. Föredragande har varit tingsnotarien Anna Gjersvold.