



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060203

**DOM**  
2023-08-24  
Stockholm

Mål nr  
M 6711-22

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-05-16 i mål nr M 4598-21, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Donsö fiskehamnsförening u.p.a.,

Ombud: Advokaterna T.W. och M.W.

### Motpart

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad

## SAKEN

Förbud att bedriva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd på samfälligheten A och fastigheten B i Göteborgs kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

Dok.Id 1948731

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.hovratt@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
09:00–16:30

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Donsö fiskehamnsförening u.p.a.** (föreningen) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva nämndens beslut i dess helhet. I andra hand har föreningen yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och återförvisa målet till domstolen för fortsatt handläggning. I tredje hand har föreningen yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra nämndens beslut till att i stället avse ett föreläggande till föreningen om att inge en ansökan om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för verksamheten inom tolv månader från det att domen i målet vunnit laga kraft.

**Nämnden** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Föreningen** har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen med i huvudsak följande tillägg.

Förbudet skulle leda till omfattande konsekvenser för fiskeri- och sjöfartsbranschen, vilket framgår av de två utlåtandena från branschorganisationer som föreningen har gett in till Mark- och miljööverdomstolen. Vidare har föreningen haft ett samrådsmöte med Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) och Miljöförvaltningen vid Göteborgs Stad den 3 februari 2023. Föreningen ska inom kort genomföra samråd med övriga berörda parter och därefter ta fram tillståndsansökan med tillhörande underlag. Enligt besked från länsstyrelsen är målsättningen att beslut i tillståndsfrågor ska fattas inom 180 dagar. Föreningen anhåller om att Mark- och miljööverdomstolen vid sin prövning särskilt beaktar dessa förhållanden och de omfattande konsekvenser som skulle uppkomma om det överklagade beslutet står fast.

Mark- och miljödomstolen har lagt uppgifter till grund för sin bedömning, utan att föreningen beretts tillfälle att yttra sig över uppgifterna. Uppgifterna, som fördes in i målet av nämnden, skickades endast till föreningen för kännedom. Mark- och

miljödomstolens dom kom som en överraskning för föreningen, eftersom föreningen förväntade sig att få ett föreläggande om att yttra sig över uppgifterna innan målet avgjordes. Mark- och miljödomstolen har vidare angett i sina domskäl att uppgifterna i fråga framkommit vid polisens spaningsarbete, vilket inte stämmer. Av underlag från polisen, som föreningen gett in till Mark- och miljööverdomstolen, framgår att uppgifterna härrör från en privatperson. Eftersom mark- och miljödomstolen har lagt felaktiga uppgifter till grund för sin dom, som föreningen inte fått tillfälle att bemöta, ska målet återförvisas till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

**Nämnden** har anfört detsamma som i mark- och miljödomstolen och lagt till följande angående vad föreningen anfört om spaningsuppgifternas härkomst. Nämnden mottog uppgifterna i fråga från polisen. Att uppgifterna härrör från en privatperson förändrar dock inte nämndens bedömning eftersom uppgifterna inte ensamt har varit avgörande för frågan om verksamheten är tillståndspliktig.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

*Ska målet återförvisas till mark- och miljödomstolen?*

Mark- och miljööverdomstolen noterar att det av mark- och miljödomstolens akt framgår att de uppgifter som föreningen refererar till kommunicerades med föreningen en månad innan dom meddelades. Föreningen har yttrat sig över uppgifterna vid målets handläggning här. Den eventuella brist som handläggningen i mark- och miljödomstolen varit behäftad med har därmed avhjälpats. Det saknas skäl för att återförvisa målet.

*Är verksamheten tillståndspliktig?*

Tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken gäller enligt huvudregeln för hamn där trafik medges för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350, se 24 kap. 1 § första stycket miljöprövningsförordningen (2013:251). Förordningen saknar definition av vad som avses med hamn. I lagen (2006:1209) om hamnskydd definieras hamn som ett specificerat land- och vattenområde som består av anläggningar och utrustning som underlättar kommersiella sjöfartstransporter (1 kap. 3 §). Enligt Sjöfartsverkets före-

skrifter och allmänna råd (SJÖFS 2001:12) om mottagning av avfall från fartyg är en hamn en plats eller geografiskt område som inrättats för att ge service till fartyg (2 §).

Av underinstansernas avgöranden framgår att föreningen i sin anmälan om vattenverksamhet uppgav att syftet med pontonbryggan var att skapa kajplats åt fiskefartyg med ett djupgående om 6–7 meter och att det finns ett behov av en ny djuphamn i området. Föreningen angav vidare att bryggan kommer att skapa arbetstillfällen när fartygen ska provianteras, underhållas och repareras under tiden i hamn. Ytterligare ett skäl till att anlägga bryggan angavs vara att öka attraktiviteten för mässan Donsö Shipping Meet som anordnas i hamnen vartannat år. Föreningen har inte ifrågasatt detta. Mark- och miljööverdomstolen anser det visat att syftet varit att skapa vad som är en hamn enligt 24 kap. 1 § första stycket miljöprövningsförordningen.

I mark- och miljödomstolens dom anges att nämnden har redovisat att det finns ett vaabonnemang och en vattenanslutning till fastigheten. Uppgifterna har inte ifrågasatts av föreningen. Det finns således möjlighet att vid pontonbryggan tillhandahålla rent vatten till anlöpande fartyg. Det framgår också att det finns möjlighet för fartyg att lämna avfall vid bryggan, enligt den avfallsrutin som föreningen upprättat. Därtill är det ostridigt att det intill bryggan finns en sjöbod med enklare redskap som kan användas vid olyckor eller spill. Föreningen har invänt att de fartyg som anlöper pontonbryggan i praktiken inte nyttjar möjligheten till avfallshantering m.m. och att fartygen endast använder bryggan som förtöjningsplats. Det är inte till fullo utrett vilken service som nyttjas. Mark- och miljööverdomstolen anser dock att omfattningen av nyttjandet är av underordnad betydelse vid bedömningen av förprövningsplikten.

Mark- och miljööverdomstolen gör vidare bedömningen att rekvisitet ”trafik medges för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350” är uppfyllt eftersom verksamheten har möjlighet att ta emot och även tar emot sådana fartyg.

Från tillståndsplikten gäller *undantag*. Det ena avser Försvarmaktens hamnar och det andra ”färjekajer” med högst tio planerade fartygsanlöp per år. Det saknas en legaldefinition av ”färjekaj”. Naturvårdsverket har ansett att det bör avse kaj för passagerare och/eller fordon i linjesjöfart (se Naturvårdsverkets vägledning om

hamnar, 2022-04-07, s. 53). Mark- och miljööverdomstolen gör bedömningen att det nu inte är fråga om en färjekaj. Detta undantag är således inte tillämpligt och verksamheten är sammanfattningsvis *tillståndspliktig* enligt 9 kap. miljöbalken.

*Är beslutet proportionerligt?*

Föreningen har gjort gällande att beslutet att förbjuda verksamheten är alltför ingripande och att det är tillräckligt att förelägga föreningen att söka tillstånd.

En tillsynsmyndighet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna i miljöbalken ska följas. Myndigheten får dock inte tillgripa mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet. (Se 26 kap. 9 § miljöbalken.)

Förbudet avser endast den del av verksamheten som medger trafik för fartyg med större bruttodräktighet än 1 350. Föreningen har uppgett att endast en begränsad del av verksamheten består i att ta emot fartyg med den storleken.

Mark- och miljööverdomstolen anser att förbudet inte är mer ingripande än vad som är nödvändigt. Vad föreningen har anfört om avsikten att ge in en tillståndsansökan för verksamheten inom kort och om länsstyrelsens förväntade handläggningstid ändrar inte denna bedömning.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte heller finns skäl att ändra förbudet till ett föreläggande att söka tillstånd för verksamheten.

*Sammanfattning*

Mark- och miljööverdomstolen, som inte anser att det finns skäl att återförvisa målet, bedömer liksom mark- och miljödomstolen att verksamheten är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken och att det överklagade beslutet inte är oproportionerligt.

Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Henrik Löv och Lars Olsson, referent, tekniska rådet Kerstin Gustafsson samt hovrättsrådet Katarina Welin.

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Frida Österlind.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2022-05-16  
meddelad i  
Vänerns borg

Mål nr M 4598-21

## **PARTER**

### **Klagande**

Donsö fiskehamnsförening u.p.a.

Ombud: Advokaten T.W.

### **Motpart**

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs Stad

## **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 21 oktober 2021 i ärende nr 505-24453-2021, se bilaga 1

## **SAKEN**

Förbud att bedriva miljöfarlig verksamhet utan tillstånd på fastigheterna A och B i Göteborgs kommun

\_\_\_\_\_  
Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

### **BAKGRUND**

Miljö- och klimatnämnden i Göteborgs kommun (nedan nämnden) beslutade den 3 maj 2021 att förbjuda Donsö fiskehamnsförening u.p.a. (nedan föreningen) att vid pontonbryggan i den så kallade djuphamnen på fastigheterna A och B medge trafik för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350. Förbudet gäller från och med tre veckor efter det att föreningen tagit emot beslutet till dess tillstånd för verksamheten meddelats av Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län (nedan MPD).

Föreningen överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Västra Götalands län som i beslut den 21 oktober 2021 ändrade tidpunkten för när förbudet skulle börja gälla till tre veckor från att lagakraftvunnet avgörande i frågan förelåg och avslog överklagandet i övrigt.

### **YRKANDEN M.M.**

Föreningen har yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens och nämndens beslut i ärendet i sin helhet och har i andra hand yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens och nämndens beslut förelägger föreningen att inge ansökan om hamntillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för verksamheten inom tolv (12) månader från lagakraftvunnen dom i målet.

Föreningen har angett följande som, grund för sina yrkanden.

1. Länsstyrelsen har lagt felaktiga sakuppgifter till grund för sitt beslut.
2. Verksamheten vid djuphamnen faller inte in under definitionen hamn enligt 24 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:252), MPF, varför någon tillståndsplikt inte föreligger
3. Även om mark- och miljödomstolen skulle finna att verksamheten vid djuphamnen faller in under definitionen hamn enligt 24 kap. 1 § MPF är bedriven verksamhet ändå inte tillståndspliktig eftersom endast enstaka anlop görs av fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350.



4. Meddelat förbud mot att medge trafik för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 till dess tillstånd för verksamheten meddelats är mer ingripande än vad som krävs. I förevarande fall hade det varit tillräckligt och proportionerligt att förelägga föreningen att söka tillstånd till denna verksamhet.

### **Utveckling av talan**

#### **Felaktiga sakuppgifter**

Länsstyrelsen har lagt felaktiga sakuppgifter till grund för sitt beslut.

I länsstyrelsens beslut anges bl.a. följande.

*”Kommunen noterade vid sitt tillsynsbesök den 7 oktober 2020 att det fanns anläggningar för att förvara gods och möjlighet att lämna avfall vid pontonbryggan”.*

*”Länsstyrelsen bedömer att pontonbryggan ger sådan service till fartygen, i form av proviantering, underhåll och reparationer, att det är fråga om en hamn. Kommunens observationer av anläggningar för att förvara gods och möjlighet att lämna avfall vid pontonbryggan styrker detta”.*

Att det finns anläggningar för att förvara gods vid pontonbryggan är ett felaktigt konstaterande som tillsynsmyndigheten har gjort och som sedan också länsstyrelsen lagt till grund för sitt beslut. Det korrekta är att det inte finns några anläggningar för att förvara gods i hamnen. I djuphamnen finns en miljöskyddsstation med miljösaneringsmaterial. Närliggande byggnader tillhör Sirius Shipping och används i Sirius verksamhet och har inget med djuphamnens verksamhet att göra.

Föreningen har upprättat en avfallsrutin för djuphamnen eftersom tillsynsmyndigheten vid tillsyn tvingat föreningen till detta. Avfallsrutinen är dock överflödigt eftersom inget avfall lämnats från fartygen till hamnen sedan anläggandet av djuphamnen år 2017/2018. Föreningen har ingen egen fysisk möjlighet att lagra eller på annat sätt ta emot avfall. Framtagen avfallsrutin beskrev

vidare enbart hur mottagning av avfall skulle ske av godkänd transportör för vidaretransport till godkänd avfallsanläggning. Djuphamnen skulle härvidlag inte mellanlagra något avfall eller på annat sätt hantera avfallet inom den egna verksamheten utan detta skulle ske av tredje part, för omedelbar vidaretransport från fartygen.

Inga av de fartyg som lägger till vid djuphamnen behöver lämna avfall eftersom alla sådana ärenden, inkl. lastning och lossning av gods/fångst, sker på annan ort i annan hamn. Föreningen hyr endast ut förtöjningsplats till fartyg och inget annat.

Vidare anges följande i länsstyrelsens beslut

*”Av er anmälan om vattenverksamhet (Länsstyrelsens diarienummer 535-3063-2017) framgår att den aktuella pontonbryggan är 100 meter lång och 10 meter bred och kommer att ha plats för åtminstone fyra stycken 30-50 meter långa fartyg samtidigt. Bryggan ska hålla för 100 meter långa och 18 meter breda fartyg med ett djupgående om 6-7 meter. Av anmälan framgår vidare att fartygen ska provianteras, underhållas och repareras när de ligger i hamn”.*

*”Länsstyrelsen bedömer att pontonbryggan ger sådan service till fartygen, i form av proviantering, underhåll och reparationer, att det är fråga om en hamn. Kommunens observationer av anläggningar för att förvara gods och möjlighet att lämna avfall vid pontonbryggan styrker detta”.*

Det är korrekt att anmälan skrevs på sådant sätt att hamnen skulle ha verksamhet på land vad gäller proviantering, underhåll och reparation av fartyg. Djuphamnen har dock aldrig kommit att tillhandahålla tjänster i form av proviantering, underhåll och reparationer eftersom det inte finns någon sådan efterfrågan. Pontonbryggan ger med andra ord inte sådan service till fartygen. Fartygen sköter sådana ärenden på annan ort i annan hamn innan anlop till djuphamnen. De blygsamma intäkterna på cirka 500 000 kr från verksamheten vid djuphamnen visar också att det endast rör

sig om förtöjningsplatser utan några andra tjänster, vilken är den i dag faktiskt bedrivna verksamheten på platsen.

Sammanfattningsvis är alltså samtliga sakomständigheter vilka länsstyrelsen baserat sitt beslut på, d.v.s. att det finns anläggningar för att förvara gods och möjlighet att lämna avfall vid pontonbryggan samt att fartygen ska provianteras, underhållas och repareras när de ligger vid pontonbryggan, felaktiga. Fartygen förtöjs endast vid pontonbryggan och det sker ingen som helst verksamhet på land i djuphamnen. Besättningen går i land för ledighet och seglar igen när fiskekvot finns och/eller ledigheten är slut.

Dessa faktiska förhållanden på plats måste beaktas och ligga till grund för prövningen av den nu aktuella frågan om tillståndsplikt för hamnverksamhet.

*Inte hamn enligt 24 kap. 1 § miljöprövningsförordningen*

Av 24 kap. 1 § MPF framgår att tillståndsplikt B och verksamhetskod 63.10 gäller för hamn där trafik medges för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350. Precis som länsstyrelsen konstaterar finns det inte någon juridisk definition av begreppen "hamn" och "fiskehamn" i MPF. Det saknas dessutom tydlig reglering och praxis i frågan.

I Naturvårdsverkets handbok 2003:7 anges på sidan 8 följande: "*Hamnen är en plats eller ett geografisk område som tillskapats för att ge service till fartyg. Med service avses inte bara att tillhandahålla utrustning för att lasta och lossa gods, exempelvis kranar och lastmaskiner eller anordningar för att embarkera och debarkera passagerarna. Även byggnader och ytor för att kortare tid kunna lagra gods eller ställa upp passagerares fordon på krävs i regel. Det är också viktigt att hamnen har möjligheter för fartygens försörjning med förnödenheter och för att ta emot avfall från fartygen.*"

På sidan 10 i handboken anges följande: "*Huvudverksamheten i en hamn är att lasta och lossa fartyg från och till järnvägsvagnar, lastbil, andra fartyg eller*

*lagerbyggnader, cisterner och andra upplagsplatser för kortare tids mellanlagring. Allt gods passerar inte över kaj, utan gods kan också lastas om från bil till järnväg eller från bil till bil. Omlastning (läktring) och bunkring av fartyg kan även ske på redden. Passagerare embarkerar och debarkerar ofta på redden när fartygen är för stora för hamnens kajer eller när ledig plats saknas. Många hamnar har passagerartrafik som huvudverksamhet. I en del hamnar svarar hamnen även för andra uppgifter än de som har direkt anslutning till omlastning av gods. Hit hör att tillhandahålla lagerutrymmen för längre tids lagring, hantera gods in och ur lager och packa om gods.”*

I Naturvårdsverkets skriftliga vägledning till tillsynsmyndigheten, daterat den 8 oktober 2020 anges bl.a. följande. ”*Det finns ingen tydlig definition vare sig i mpf:en eller i MKB-direktivet men enligt vår bedömning så är en brygga för fiskebåtar, där det inte sker någon lastning, lossning, hantering av avfall eller annan verksamhet på land inte att beakta som en hamnverksamhet och är därmed inte heller anmälnings- eller tillståndspliktig enligt mpf:en. Om man däremot börjar ta emot avfall från fiskebåtarna inleds en hamnverksamhet. Beroende på fiskebåtarnas bruttodräktighet blir verksamheten anmälningspliktig (upp t.o.m. 1350) eller tillståndspliktig (över 1350).”*

Så som alltså redogjorts för finns det vare sig anläggningar för att förvara gods eller möjlighet att lämna avfall vid pontonbryggan och varken proviantering, underhåll eller reparation sker när fartygen ligger vid pontonbryggan. Mot bakgrund härav och vad som uttalats av Naturvårdsverket såväl i handbok som uttryckligen i förevarande ärende, bedrivs inte någon hamnverksamhet vid djuphamnen och verksamheten är därför varken anmälnings- eller tillståndspliktig, även om fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 angör pontonbryggan. Eftersom det således inte rör sig om en ”hamn” enligt 24 kap. 1 § MPF spelar det inte heller någon roll hur många gånger som fartygen angör pontonbryggan. Det är först om verksamheten skulle anses som hamn som frekvensen av angörandet av fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 får betydelse för om verksamheten är tillståndspliktig eller ej.

Föreningen bedriver alltså ingen tillståndspliktig miljöfarlig hamnverksamhet varför underinstansens avgöranden ska upphävas redan på denna grund.

*Enstaka anlöp*

Även om föreningen skulle anses bedriva hamnverksamhet enligt 24 kap. 1 § MPF är den verksamhet som föreningen bedriver vid djuphamnen i dagsläget inte tillståndspliktig. Detta eftersom det endast rör sig om enstaka anlöp av fartyg med en bruttodräktighet större än 1 350, vilket inte kan anses innefattas i rekvisitet ”där trafik medges...” och som också framgår av undantaget enligt 24 kap. 1 § andra stycket MPF.

Av 24 kap. 1 § andra stycket MPF framgår att tillståndsplikten enligt första stycket inte gäller hamn för Försvarmakten, eller färjekaj med högst tio planerade fartygsanlöp per kalenderår.

I Naturvårdsverkets skriftliga vägledning till tillsynsmyndigheten i fråga om anlöp av fartyg med en bruttodräktighet större än 1 350, anges att om något eller några enstaka anlöp kan förekomma utan att tillståndsplikten träder in, även om gränsen inte är absolut, men ganska snabbt blir det en fråga om att man kan konstatera att hamnen medger aktuell trafik.

En jämförelse kan vidare göras med det undantag från tillståndsplikt rörande färjekaj med högst tio planerade fartygsanlöp per kalenderår. Av bestämmelsen kan utläsas att upp till tio planerade fartygsanlöp per år anses som några enstaka anlöp som inte medför tillståndsplikt. Det kan inte ha någon betydelse om anlöpen sker vid en färjekaj eller en pontonbrygga.

Det är ett (1) av fartygen som hyr båtplats vid pontonbryggan i djuphamnen som har en bruttodräktighet på mer än 1 350. Under 2019 angjorde detta fartyg pontonbryggan vid fem (5) tillfällen. Det finns inte någonting som talar för att antalet anlöp av detta fartyg kommer att öka framöver.

Så få anlöp per år som normalt sker av fartyg med en bruttodräktighet över 1 350, d.v.s. cirka fem anlöp, måste vara i linje med Naturvårdsverkets uppgifter om att några enstaka anlöp kan förekomma utan att tillståndsplikten träder in.

Föreningen bedriver alltså inte heller av denna anledning någon tillståndspliktig, miljöfarlig hamnverksamhet, varför underinstansens avgöranden ska upphävas även på denna grund.

*Beslutet är mer ingripande än vad som behövs*

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

Enligt bestämmelsens andra stycke får mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte tillgripas.

Föreningen anser att meddelat förbud mot att medge trafik för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 till dess tillstånd för verksamheten meddelats, är mer ingripande än vad som krävs. I förevarande fall hade det varit tillräckligt att förelägga föreningen att söka tillstånd till denna verksamhet, utan att meddela något förbud mot verksamheten under den tid frågan om det överhuvudtaget föreligger tillståndsplikt prövas av överprövande instanser.

Som huvudregel får ett förbud vara den mest ingripande åtgärden och sålunda strängare än ett föreläggande om åtgärder. Länsstyrelsen bedömde i det nu överklagade beslutet att ett föreläggande att söka tillstånd i detta fall kan betraktas som mindre ingripande än ett förbud mot att medge trafik för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 till dess tillstånd för verksamheten meddelas. Föreningen delar länsstyrelsens bedömning i denna del, d.v.s. att ett föreläggande att söka tillstånd är mindre ingripande än nu meddelat förbud.

Länsstyrelsen synes inte ha gjort någon proportionalitetsbedömning i det överklagade beslutet. Länsstyrelsen verkar helt och hållet ha baserat sitt beslut på att en tillståndspliktig verksamhet inte får bedrivas utan tillstånd och att det av denna anledning är skäligt att förbjuda den tillståndspliktiga hamnverksamheten tills tillstånd har meddelats. Länsstyrelsen anser att det inte är rimligt att den tillståndspliktiga delen av verksamheten får fortgå under tillståndsprövsprocessen, som kan pågå under lång tid.

Det föreligger inte något hinder mot att förelägga om tillståndsprövning av en pågående, icke tillståndsprövad, tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. I kommentaren till 26 kap. 9 § miljöbalken i Lexino anges bl.a. följande. ”Såvitt gäller vattenverksamhet enligt 11 kap. finns ett antal avgöranden som rör föreläggande om tillståndsprövning av pågående tillståndspliktig vattenverksamhet, se t.ex. MÖD 2012:26 och MÖD 2011:22 samt dom den 29 december 2015, M 4313-15. Det är svårt att se någon principiell skillnad mellan föreläggande om tillståndsprövning beroende på om verksamheten är att hänföra till 9 eller till 11 kap. och det talar för att det är möjligt även att förelägga om tillståndsprövning av befintlig icke tillståndsprövad tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.”

En jämförelse kan göras med Mark- och miljööverdomstolens dom i MÖD 2008:5, i vilken domstolen kom fram till att om verkningarna av en icke tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet är osäker, kan det vara lämpligare att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd i stället för att förbjuda den.

En jämförelse kan också göras med Mark- och miljööverdomstolens dom i MÖD 2012:26, i vilken domstolen fann, trots att domstolen ansåg att länsstyrelsen haft fog för sitt ingripande, att ett förbud att bedriva fortsatt vattenverksamhet var för ingripande med hänsyn till att avsikten med länsstyrelsens beslut om förbud var att få till stånd en tillståndsprövning av verksamheten.

Härutöver finns praxis från liknande fall som styrker att ett föreläggande om att ansöka om tillstånd får anses vara en proportionerlig åtgärd även i förevarande fall, se bl.a. Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 25 februari 2019 i mål M 3989-18.

Av allmänna rättsprinciper och rättspraxis följer att vid tillsyn ska den åtgärd vidtas som är minst ingripande med beaktande av syftet med tillsynen. Länsstyrelsen får sålunda anses ha haft att noga och närmare överväga det mindre ingripande alternativet, d.v.s. föreläggande om att ansöka om tillstånd. Länsstyrelsens bedömning och beslut i frågan får därmed anses oriktigt.

Vidare ska det noteras att det som är tvistigt i målet är om den verksamhet som bedrivs i djuphamnen är en tillståndspliktig verksamhet eller ej. Så som redogjorts för ovan är det helt avgörande vad som avses med ”hamn” och ”trafik medges” i 24 kap. 1 § MPF för att bedöma om angörandet av fartyg med en bruttodräktighet större än 1 350 i djuphamnen utgör en tillståndspliktig verksamhet eller ej.

Naturvårdsverket konstaterade i sin skriftliga vägledning till tillsynsmyndigheten i ärendet den 8 oktober 2020 att det saknas tydlig reglering och praxis i frågan om vad som utgör en tillståndspliktig hamn/fiskehamn. Naturvårdsverkets vägledningar och uttalande i ärendet samt de faktiska förhållandena på den aktuella platsen talar för att det inte rör sig om någon tillståndspliktig verksamhet. Mot bakgrund härav får det uppenbart anses vara alltför ingripande att besluta att förbjuda verksamheten.

Förbudet innebär en direkt skada för föreningen och dess verksamhet och denna går inte heller att reparera i efterhand, om det slutligen skulle fastställas att den verksamhet som bedrivs vid djuphamnen inte är tillståndspliktig. Följderna av förbudet har en direkt påverkan på föreningens fortsatta verksamhet på Donsö. En tillståndsprocess är vidare mycket kostsam och tidskrävande. Det får därför anses skäligt/proportionerligt att föreningen ska kunna få frågan om det de facto krävs tillstånd för bedriven verksamhet vid djuphamnen slutligen avgjord, innan verksamheten drabbas hårt av ett förbud samt även betydande resurser måste läggas



på utredningar, upprättande av tillståndsansökan m.m. Beaktas ska också den aktuella verksamhetens ringa omfattning och att den redan bedrivs i enlighet med en anmälan till tillsynsmyndigheten. Riskerna för skada på allmänna, motstående intressen av den nu aktuella verksamheten måste dessutom anses som minimala.

Mot bakgrund härav får ett förbud anses orimligt betungande och alltför ingripande i förevarande fall. För det fall tillståndsplikt föreligger, får ett föreläggande om att ansöka om tillstånd anses vara proportionerligt och uppfylla den aktuella tillsynens syfte.

Vad särskilt gäller länsstyrelsens uttalande om att det inte är rimligt att den tillståndspliktiga delen av verksamheten ska fortgå under den tid som tillståndprocessen pågår kan noteras vad som följer av 21 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

Av nämnda paragrafer kan utläsas att till och med en verksamhet som otvistigt är tillståndspliktig kan få bedrivas utan tillstånd under den tid en tillståndprocess pågår.

För det fall domstolen inte delar föreningens bedömning att ett förbud är alltför ingripande bör i vart fall ett sådant förbud inte börja gälla förrän föreningen har fått skälig tid på sig att hinna ta fram en ansökan om tillstånd, med möjligheten att då kunna få åberopa 21 kap. 5 § miljöbalken.

#### *Bevisuppgift*

Föreningen åberopar och hänvisar till de i ärendet vid länsstyrelsen tidigare ingivna handlingarna, där även bilaga 2 till förevarande kompletterande överklagande ingavs, till styrkande av att den verksamhet som bedrivs vid djuphamnen inte är en tillståndspliktig hamnverksamhet.

Till stöd för föreningens talan i målet åberopas härutöver de i förevarande kompletterande överklagande åberopad doktrin och rättsfall, till styrkande av att

meddelat förbud mot att medge trafik för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350 till dess tillstånd för verksamheten meddelats, inte är proportionerligt och uppenbart mer ingripande än vad som krävs, bl.a. med beaktande av verksamhetens begränsade omfattning och de följder detta skulle få för föreningen och dess verksamhet.

**Nämnden** har bestritt bifall till överklagandet och har anfört bl.a. följande.

Definitionen av en hamn framgår av EU-direktiv 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg:

*Hamn: en plats eller ett geografiskt område som tillskapats genom sådana förbättringsarbeten och med sådan utrustning som huvudsakligen utformats så att mottagande av fartyg möjliggörs, inbegripet ankarplatsen inom hamnens jurisdiktion.*

Det pågår en uppdatering av SJÖFS 2001:12 om mottagning av avfall från fartyg. Enligt remissversionen från Infrastrukturdepartementet kommer definitionen av hamn ändras till densamma som i EU-direktivet.

Föreningen anlade pontonbryggan i syfte att upprätta en fiskehamn och för att kunna ta emot fartyg med ett större djupgående. Enligt Transportstyrelsens fartygsregister har 12 fiskebåtar Donsö som hemmahamn, varv fem av båtarna är kommersiella, d.v.s. ett företag är registrerat som ägare av fiskebåten. Miljöförvaltningen bedömer att det sker planerade kontinuerliga anlöp i hamnen av de kommersiella fiskebåtarna. Miljöförvaltningen anser vidare att det är en service till fartyg vid bryggan eftersom det finns ett VA-abonnemang anslutet till fastigheten. Det är möjligt att lämna toalettavfall vid djuphamnen. Det finns möjlighet till landanslutna fartyg att lämna avfall. Hamnen ger även fartygen service genom att tillhandahålla redskap som kan användas vid eventuell olycka eller spill. Miljöförvaltningen anser att det är sannolikt att det sker viss proviantering vid pontonbryggan i och med att det finns en vattenanslutning till fastigheten och därav möjlighet att fylla på med rent vatten vid behov. Miljöförvaltningens bedömning

är att pontonbryggan är en plats som tillskapats genom förbättringsarbeten och med sådan utrustning som huvudsakligen utformats så att mottagande av fartyg undanröjs. Miljöförvaltningens bedömning är att pontonbryggan är att betrakta som en hamn.

Enligt förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg ska mottagningsanordningar för annat avfall från fartyg än förorenat barlast- och tankspolvatten finnas i alla hamnar. Fartygsgenererat avfall inbegriper toalettavfall, gråvatten, hushållsavfall, etc. Enligt samma förordning ska den som ansvarar för en mottagningsanordning efter samråd med kommunen upprätta en avfallhanteringsplan.

I samband med att föreningen anlade pontonbrygga förelade miljöförvaltningen verksamheten att upprätta en avfallshanteringsplan. Hamnens skyldighet att ta emot avfall är oberoende av storlek på fartygen. Även en fritidsbåtshamn är skyldiga att ha mottagningsanordningar för avfall och en avfallshanteringsplan. Syftet med hamnarna behöver säkerställa att det finns mottagningsanordningar för avfall som kan förekomma är för att minska risken för nedskräpning till havs och i känsliga miljöer. Det är en del av hamnens ansvar och egenkontroll att kontinuerligt bedöma behovet av avfallslämning, och också att informera båtägarna om möjligheterna att lämna avfall. Det avfall som uppkommer på båtarna behöver hanteras inom ramen för Donsös egenkontroll. Miljöförvaltningen anser därför inte att det är rimligt att bedriva verksamhet på platsen utan att erbjuda båtarna som angör möjlighet att lämna avfallstyper som kan uppkomma, så som hushållsavfall. Hamnen har en skyldighet att ta emot avfall eftersom service i form av avfallslämning behöver erbjudas för att minska risken för nedskräpning till havs, och dessutom för att hamnen ska efterleva EU-direktiv 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg.

Miljöförvaltningen har inte angett att det går att förvara gods i hamnen. Det är ett felaktigt påstående som föreningen gör i sitt överklagande. Miljöförvaltningen anser inte att begreppet hamn står och faller med om det förvaras gods i hamnen eller inte,

och att det tillika är en hamn utifrån den service hamnen ger till fartygen. Vid pontonbryggan är det möjligt att landansluta fartyg, lämna toalettavfall och annat avfall, och det finns en sjöbod som innehåller redskap som kan användas vid en olycka eller ett spill.

*Hamn enligt 24 kap. 1 § miljöprövningsförordningen*

Donsö Fiskehamnsförening menar att det inte föreligger någon tillståndspliktig verksamhet då det endast är fråga om några enstaka anlöp. Med anledning av detta vill miljöförvaltningen anföra följande.

De tillsynsbesök miljöförvaltningen har gjort på verksamheten har varit förannmälda. Vid tillfällena för tillsynsbesöken har det inte funnits några fartyg vid pontonbryggan. Det har därmed varit svårt att avgöra omfattningen av den verksamheten som bedrivs vid bryggan. Miljöförvaltningen har endast kunnat utgå ifrån de uppgifter som framkommit vid besöken eller i redovisning efter besöken.

Föreningen har angett att Donsö Fiskehamn hyr ut båtplatser vid djuphamnen till fyra fartyg varav ett av fartygen har en bruttodräktighet större än 1 350. Dessutom har hamnen i tidigare korrespondens med miljöförvaltningen angett att båt med en större bruttodräktighet än 1 350 hade upprepade anlöp vid hamnen år 2019. Av transportsstyrelsens fartygsregister framgår att fem kommersiella fiskebåtar har Donsö som hemmahamn. Av dessa har en av båtarna - fiskefartyget Clipperton - en bruttodräktighet på 1 568.

Miljöförvaltningen bedömer att oavsett om det är ett fåtal fartyg, och oavsett om fartygen lämnar lasten i en annan hamn, så sker planerade kontinuerliga anlöp i hamnen av båtar med större bruttodräktighet än 1 350 enligt de uppgifter som miljöförvaltningen har. Med anledning av att det är planerade kontinuerliga anlöp av båtar med större bruttodräktighet än 1 350 och att de i hamnen erbjuder båtarna möjlighet att lämna latrin och annat avfall, ansluta till landström, och att det finns en sjöbod med redskap för att åtgärda spill, anser miljöförvaltningen att det är tydligt att hamnen är tillståndspliktig.

Miljöförvaltningen gjorde en åtalsanmälan om otillåten miljöfarlig verksamhet i samband med att förvaltningen förbjöd föreningen att bedriva tillståndspliktig hamnverksamhet utan tillstånd. Polisen inledde då ett spaningsarbete kring den verksamhet som bedrevs vid bryggan. Miljöförvaltningen fick ta del av en spaningsrapport samt ett foto från pontonbryggan. Av polisens rapport från den 9 mars 2021 framgår följande ”Det är sig likt. Fler oljebåtar än någonsin på bryggan + alla fiskebåtar samtidigt. Ibland ligger alla på bredd och halva farleden är täckt”. Den 26 februari är det fyra fartyg vid brygga, se foto. Av rapporten framgår att oljebåten Vingaren ligger vid brygga. Enligt Transportstyrelsens fartygsregister har Vingaren en bruttodräktighet på 4 724. Enligt rapporten låg fartyget och ”provianterade i en vecka på flytbryggan”. Miljöförvaltningens bedömning är att detta utgör ytterligare ett skäl till att betrakta den hamnverksamhet som bedrivs vid pontonbryggan som tillståndspliktig då flera fartyg som anlöper bryggan vid Donsö djuphamn har en bruttodräktighet större än 1 350 och att fartygen som anlöper hamnen uppges proviantera vid bryggan.

Miljöförvaltningen vill även i detta sammanhang lyfta fram följande. Vartannat år arrangeras Donsö Shipping Meet på Donsö. Mötet har inträffat vid två tillfällen tidigare, under åren 2017 och 2019. Organisatörerna för Donsö Shipping Meet är Donsöstiftelsen Donsö Shipping Meet AB. Vid träffen anlöper fartyg på flera platser på Donsö djuphamn. Träffen bör ses som en del av den verksamhet som bedrivs vid pontonbryggan och utgör ännu ett skäl till bedömning om att den verksamhet som bedrivs vid bryggan kräver tillstånd.

#### *Proportionalitet*

Miljöförvaltningen har endast förbjudit den del av verksamheten som är tillståndspliktig. Föreningen kan fortsätta ta emot fiskefartyg och andra fartyg med en bruttodräktighet mindre än 1 350. Därav är miljöförvaltningens bedömning att stora delar av hamnverksamheten vid pontonbryggan inte kommer att påverkas, och att förbudet inte är mer ingripande än vad som krävs i det enskilda fallet. En hamnverksamhet kan ge upphov till ett flertal olika negativa miljökonsekvenser där

utsläpp till luft och buller ofta är de mest påtagliga. Även avfallshantering, dagvatten och utsläpp till vatten är viktiga miljöfrågor som kan fångas upp vid en tillståndsprövning. Miljöförvaltningen vidhåller alltså sin bedömning att det finns skäl att förbjuda föreningen att ta emot fartyg med en bruttodräktighet större än 1 350 till dess att föreningen har tillstånd att bedriva hamnverksamhet.

### DOMSKÄL

Enligt bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251), MPF, gäller med vissa undantag, som inte är tillämpliga här, tillståndsplikt B och verksamhetskod 63.10 för hamn där trafik medges för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350.

MPF har inte någon juridisk definition av begreppet hamn. I 1 kap. 3 § lagen (2006:1209) om hamnskydd definieras hamn som ett specificerat land- och vattenområde som består av anläggningar och utrustning som underlättar kommersiella sjöfartstransporter. I Naturvårdsverkets handbok 2003:7 anges att hamn är en plats eller ett geografiskt område som tillskapats för att ge service till fartyg, inte bara genom tillhandahållande av utrustning för att lasta och lossa gods, utan även genom byggnader och ytor för att kortare tid kunna lagra gods eller ställa upp passagerares fordon. Det anges även att det är viktigt att hamnen har möjligheter för fartygens försörjning med förnödenheter och för att ta emot avfall från fartygen. För att fråga ska anses vara om en hamn torde alltså krävas mer än att fråga enbart är om en förtöjningsplats för fartyg.

I av verksamhetsutövaren ingiven anmälan om vattenverksamhet den 7 februari 2017 framgår enligt miljöförvaltningen att syftet med anmälan varit att tillskapa en djuphamn samt att fartygen skulle provianteras, underhållas och repareras när de låg i hamn. Dessa uppgifter ger stöd för att föreningen i vart fall inledningsvis haft för avsikt att tillskapa en hamn. Den 6 maj 2019 beslutade miljöförvaltningen om försiktighetsmått för anmäld förändrad miljöfarlig verksamhet. Försiktighetsmåtteten ställde bland annat krav på rutin för avfallsmottagning som också upprättats. När det i november 2019 i samband med ett tillsynsbesök framkom uppgifter om att

fartyg med bruttodräktighet >1 350 medgavs anlöpa bryggan började diskussionen om verksamheten var tillståndspliktig enligt miljöbalken.

Enligt föreningen har dock några tjänster i form av proviantering, underhåll och reparationer aldrig kommit att tillhandahållas. Föreningen har även uppgett att avfall huvudsakligen lämnas av fartygen på annan ort och att den avfallsrutin som tagits fram inte har använts på flera år och därmed får anses obehövlig. Vidare är det enligt föreningen endast fråga om enstaka anlöp och de blygsamma intäkterna på cirka 500 000 kr från verksamheten vid bryggan visar att det endast rör sig om förtöjningsplatser utan några andra tjänster.

Föreningens uppgifter står enligt mark- och miljödomstolen i bjärt kontrast mot de förhållanden som framkommit genom miljöförvaltningens tillsynsarbete inklusive Polismyndighetens spaningsarbete. Vid tillsyn har fartyg med en bruttodräktighet på >1 350 kunnat observeras. I en spaningsrapport anges ”Det är sig likt. Fler oljebåtar än någonsin på bryggan + alla fiskebåtar samtidigt. Ibland ligger alla på bredd och halva farleden är täckt”. Vidare kan man på ett fotografi som nämnden ingett se fyra fartyg vid bryggan. Även en oljebåt låg enligt spaningsrapporten vid bryggan och ”provianterade i en vecka på flytbryggan”. Föreningen har inte bemött nämnda uppgifter.

Sammantaget anser mark- och miljödomstolen att det av föreningen lämnade uppgifter till miljöförvaltningen framgår att den ursprungliga avsikten har varit att till skapa en anordning som faller under begreppet hamn. Verksamheten i sin nuvarande omfattning måste enligt domstolens bedömning också anses vara sådan att tillståndsplikt föreligger enligt 24 kap. 1 § MPF. Nämnden har alltså haft skäl att förbjuda föreningen att medge trafik för fartyg med en bruttodräktighet på mer än 1 350. Överklagandet ska därför avslås.

Mark- och miljödomstolen instämmer vidare i nämndens bedömning att stora delar av hamnverksamheten vid pontonbryggan inte kommer att påverkas av förbudet, som endast gäller båtar >1 350, intill dess tillstånd för verksamheten meddelats av

Miljöprövningsdelegationen och att förbudet därmed inte är mer ingripande än vad som krävs i det enskilda fallet.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 7 juni 2022.

Susanne Mörkås

Malin Årebäck

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Susanne Mörkås, ordförande, och tekniska rådet Malin Årebäck. Föredragande har varit beredningsjuristen Maria Aldegren.





## Hur man överklagar

MMD-02

Vill du att domen ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

### Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Ditt överklagande ska ha kommit in till domstolen inom 3 veckor från domens datum. Sista datum för överklagande finns på sista sidan i domen.

### Så här gör du

1. Skriv mark- och miljödomstolens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att domen ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att Mark- och miljööverdomstolen ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn samt aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skriv under överklagandet själv eller låt ditt ombud göra det.
6. Skicka eller lämna in överklagandet till mark- och miljödomstolen. Du hittar adressen i domen.

### Vad händer sedan?

Mark- och miljödomstolen kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att domen gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar mark- och miljödomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Mark- och miljööverdomstolen.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning, kan även Mark- och miljööverdomstolen skicka brev på detta sätt.

### Prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen

När överklagandet kommer in till Mark- och miljööverdomstolen tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om mark- och miljödomstolen har dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller den överklagade domen. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

### Vill du veta mer?

Ta kontakt med mark- och miljödomstolen om du har frågor. Adress och telefonnummer finns på första sidan i domen.

Mer information finns på [www.domstol.se](http://www.domstol.se).