



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060201

DOM
2024-05-21
Stockholm

Mål nr
M 12303-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-09-13 i mål nr M 6618-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Länsstyrelsen i Blekinge län
371 86 Karlskrona

Motpart

Karlskrona kommun
371 83 Karlskrona

SAKEN

Anmälan om vattenverksamhet för anläggande av brygga m.m. på fastigheten X i Karlskrona kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 2058790

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen i Blekinge län har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska fastslå länsstyrelsens beslut att avvisa anmälan om vattenverksamhet för pålning, flytbrygga m.m. på fastigheten X i Karlskrona kommun.

Karlskrona kommun har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande. I aktuellt ärende handlar det om pålning, schaktning, utfyllnad och åtgärder i slänt för trädäck och anläggande av flytbrygga. Åtgärderna är att betrakta som en ändring av redan utförda utfyllnader av ett vattenområde. En utfyllnad är att betrakta som en vattenanläggning. Tidigare utförda utfyllnader utgör en förutsättning för att de nu planerade åtgärderna ska kunna utföras eftersom slänt, trädäck och flytbrygga kommer vara i direkt anslutning till eller angöras till utfyllnaden och är helt beroende av denna. Hela utfyllnaden, som troligen till största delen tillkommit under början av 1900-talet, ska beaktas. Den totala ytan av utfyllnaden överstiger vad som idag skulle kunna hanteras som en anmälan. En lagligt tillkommen anläggning är inte att jämföra med en tillståndsprövad anläggning. Eftersom det är fråga om ändring av en tillståndspliktig vattenverksamhet som inte har tillståndsprövats saknas det möjlighet att hantera anmälan i enlighet med 19 § punkt 13 förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Det är inte heller möjligt att anmäla ändringen enligt någon av övriga punkter i 19 §.

Kommunen har anfört bl.a. följande. Det ifrågasätts att de lagligen tillkomna utfyllnaderna som sedan länge utgörs av fast mark ska betraktas som en vattenanläggning enligt 11 kap. 3 § miljöbalken. I vart fall innebär de anmälda åtgärderna ingen ändring av en sådan anläggning utan dessa ska bedömas som fristående från utfyllnaderna.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Aktuell anmälan avser anläggandet av ett trädäck med en anslutande flytbrygga och innefattar att det borras ner 15 pålar/stag i sedan tidigare utförd utfyllnad/slänt och i vattenområdet samt viss schaktning och uppfyllnad med massor i slänten. Mark- och miljööverdomstolen bedömer att anläggandet av bryggkonstruktionen i detta fall inte har ett sådant samband med den vattenanläggning i form av utfyllnad som tidigare utförts på platsen att det är fråga om en ändring av nämnda anläggning. Den anmälda åtgärden kan således prövas separat. Eftersom den anmälda åtgärden omfattar en bottenyta som understiger 3 000 kvadratmeter är åtgärden anmälningspliktig enligt 19 § punkten 3 förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Det ankommer på länsstyrelsen att pröva anmälan i sak varför målet, i enlighet med mark- och miljödomstolens domslut, ska återförvisas dit för fortsatt handläggning. Överklagandet ska således avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Li Brismo, referent, och Katarina Berglund Siegbahn samt tekniska rådet Claes Becker.

Föredragande har varit Anna Bergmark.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-09-13
meddelad i
Växjö

Mål nr M 6618-22

PARTER

Klagande

Karlskrona kommun
371 83 Karlskrona

Motpart

Länsstyrelsen i Blekinge län
371 86 Karlskrona

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Blekinge läns beslut den 5 december 2022 i ärende nr 535-2179-2022, se bilaga 1

SAKEN

Anmälan om vattenverksamhet för pålning, flytbrygga med mera på fastigheten X i Karlskrona kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsen i Blekinge läns beslut den 5 december 2022, ärende nr 535-2179-2022, och visar målet åter till Länsstyrelsen i Blekinge län för prövning av anmälan i sak.

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Blekinge län (länsstyrelsen) beslutade den 5 december 2022 att avvisa Karlskrona kommuns anmälan om vattenverksamhet för pålning, flytbrygga med mera på fastigheten X i Karlskrona kommun.

Länsstyrelsens beslut har nu överklagats till mark- och miljödomstolen av Karlskrona kommun.

Mark- och miljödomstolen har den 3 maj 2023 avslagit länsstyrelsens begäran om vilandeförklaring av målet.

YRKANDEN M.M.

Karlskrona kommun (kommunen) har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet till länsstyrelsen för prövning av anmälan i sak, och har angett i huvudsak följande.

Anmälan omfattar pålning, schaktning och fyllning av slänt för anläggande av ett trädäck på strandpromenaden längs Borgmästarkajen. I trädäcket ska en ramp förankras som ska leda till en flytbrygga. Berörd bottenyta är ca 200 kvadratmeter.

Länsstyrelsen hänvisar till 19 § p 12 och 13 förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet som gäller ändring av en anmäld vattenverksamhet enligt 1-10 respektive ändring av en tillståndsgiven verksamhet om ändringen är anmälningspliktig enligt 1-10, samt till proposition 2004/05:129 s. 70 f. I beslutet anges att verksamhetensutövaren inte har visat att utfyllnaden norr om Borgmästarkajen har något äldre tillstånd, har lagligförklarats enligt äldre lagstiftning eller innehar tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken. Det framgår att länsstyrelsens tolkning av kartor är att den sammanlagda ytan (utfyllnad, kajer slänter och erosionsskydd m.m.) norr om Borgmästarkajen uppgår till 20-30 000 kvadratmeter eller i alla fall vida överstiger de 3 000 kvadratmeter som kan hanteras som en anmälan.

I 19 § punkterna 3 och 5 förordningen om vattenverksamhet anges att i stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller att en verksamhet inte får påbörjas innan den har anmälts hos tillsynsmyndigheten om verksamheten bl.a. innebär uppförande av en anläggning, fyllning, pålning, grävning eller schaktning i ett annat vattenområde än ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter.

Omfattningen av anmäld vattenverksamheten understiger den ytan. De åtgärder som tidigare anmälts och genomförts utgörs av en brygga för skärgårdstrafik, visst arbete med glacis i slänten, en trappa och mindre trädäck i slänten. Åtgärderna är belägna ca 165 meter respektive 70 meter från de nu anmälda åtgärderna och de har inga samband med dessa. Att det eventuellt i framtiden finns planer på att uppföra ytterligare bryggor runt brofästet till Långöbron ska inte beaktas i nu aktuellt fall. Eftersom varken punkten 12 eller 13 i förordningen om vattenverksamhet är tillämplig är inte heller hänvisningen till de ovan nämnda förarbetena relevanta.

Slänten där kommunen vill påla, schakta och fylla för att kunna anlägga ett trädäck längs strandpromenaden är sedan lång tid tillbaka utfyllt. Pottholmen började fyllas ut redan under 1800-talet och av de kartor som kommunen har haft tillgång till framgår att området i princip är utfyllt 1927. Det har inte med säkerhet kunnat fastställas när exakt i tiden som den aktuella utfyllnaden genomfördes mer än att den är utritad på karta från 1927.

Vid denna tidpunkt gällde 1918-års vattenlag, som i 2 kap. 20 § anger bl.a. följande. 1 mom. Ej må i älv, ström, å eller större bäck arbete för uppförande eller förändrande av damm påbörjas, förrän efter ansökan i den ordning, som i 11 kap. sägs, vattendomstolen meddelat besked, huru och under vilka villkor arbetet må göras. Om genom annat byggande i älv, ström, å eller större bäck märkbar inverkan kan ske på vattenståndet eller vattnets lopp, gälle ock därom vad nu sagts, såframt det ej är uppenbart, att hvarken allmän eller enskild rätt genom byggnaden förnärmas. Äro i andra fall än ovan nämnda sannolika skäl, att genom byggande i vatten allmän eller enskild rätt förnärmas, erfordras jämväl domstolens prövning.

Innebörden av bestämmelsen är att tillstånd för byggande i annat vatten än älv, ström, å eller större bäck enbart krävdes om det var sannolikt att byggandet påverkade allmän eller enskild rätt. Eftersom mark- och vattenområdet vid tidpunkten för utfyllnaden ägdes av Karlskrona stad och sedermera av kommunen krävdes inget tillstånd för utfyllnaden. I sammanhanget bör beaktas att enligt 18 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska frågan om lagligheten av en vattenanläggning som tillkommit före ikraftträdandet av miljöbalken utan tillstånd enligt vattenlagen (1983:291) eller motsvarande äldre bestämmelser bedömas enligt de bestämmelser som gällde vid anläggningens tillkomst.

Den utfyllnad som gjorts på Pottholmen har inte krävt tillstånd utan har varit laglig helt i enlighet med vid tidpunkten gällande regelverk. De åtgärder som anmälts ryms inom 19 § punkterna 3 och 5 förordningen om vattenverksamhet. Eftersom tidigare åtgärder som anmälts till länsstyrelsen saknar samband med de nu anmälda åtgärderna, ska dessa inte beaktas i prövningen. Förutsättningar föreligger därmed för att länsstyrelsen att pröva anmälan.

Länsstyrelsen har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet och har till stöd för sin inställning angett i huvudsak följande.

Uppförande eller ändring av en anläggning i vattenområde utgör vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § 1 miljöbalken. Enligt 11 kap. 9 § miljöbalken är huvudregeln att det krävs tillstånd för vattenverksamhet, men i den mån det är särskilt föreskrivet är det enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken tillräckligt att vattenverksamheten har anmälts innan den påbörjas.

Kommunen anger att utfyllnaderna gjordes när vattenlag 1918:523 gällde och att det inte råde absolut tillståndsplikt för utfyllnaden på denna plats. Detta bestrids inte. Länsstyrelsen har bedömt att åtgärderna i ärendet är att betrakta som en ändring eller ett tillägg på av historiskt utförda utfyllnader som utgör en vattenanläggning. Tidigare utfyllnader utgör en förutsättning för att de planerade åtgärderna ska kunna utföras. Den totala ytan av den äldre utfyllnaden har uppmätts

till 20-25 000 kvadratmeter, vilket överstiger vad som idag kan hanteras som en anmälan.

Länsstyrelsen har tidigare handlagt flera anmälningsärenden rörande samma utfyllnad. Aktuell anmälan är ytterligare en ändring av samma utfyllnad/vattenanläggning. Vid varje ny anmälan ska länsstyrelsen beakta även tidigare anläggningar som den nya anläggningen är beroende av. Aktuell anmälan utgör en ytterligare förändring av en äldre utfyllnad, där tillstånd för utfyllnaden förefaller saknas. Den nya delen är helt beroende av tidigare utförda utfyllnader. Hela anläggningens totala påverkan behöver därför prövas, eftersom den äldre utfyllnadens yta överstiger vad som kan hanteras som en anmälan. Upprepade inkomna anmälningsärenden med ändringar eller påbyggnationer på en sådan vattenanläggning är ytterligare skäl för att även grundanläggningen måste beaktas.

Skulle domstolen anse att det finns en historisk ålder på en utfyllnad som utgör en gräns för när tillståndsfrågan inte behöver beaktas, eller en ålder eller annan faktor som gör att en utfyllnad i vattenområde upphör att vara en vattenanläggning så önskar länsstyrelsen att domstolen förtydligar ett sådant ställningstagande. Om domstolen anser att det kommunen har anfört innebär att utfyllnaden är tillståndsprövad önskar länsstyrelsen ett förtydligande av ett sådant ställningstagande.

Länsstyrelsen anser att så länge ordalydelsen i 19 § punkt 1–13 förordning om vattenverksamheter inte uttryckligen utformas så att det går att anmäla en ändring av en ”troligen lagligt tillkommen” vattenverksamhet, om ändringen är en anmälningspliktig verksamhet enligt 1–10, så krävs det att ändringen tillståndsprövas och att den äldre vattenverksamhetens laglighet prövas, av mark- och miljödomstol, i samband med att ändringen prövas. Om domstolen kommer fram till att länsstyrelsen ska kunna anta att en äldre vattenanläggning troligen är lagligt tillkommen och därefter hantera en anmälan om vattenverksamhet som bygger på eller ändrar denna, önskar länsstyrelsen ett förtydligande av under vilka omständigheter länsstyrelsen kan göra ett sådant ställningstagande.

Skulle domstolen komma fram till att till exempel en kaj eller brygga som är helt beroende av en äldre utfyllnad, pir eller annan vattenanläggning för sin funktion, kan ses som en helt ny vattenverksamhet önskar länsstyrelsen att domstolen tydliggör under vilka förutsättningar ett sådant ställningstagande kan ske av länsstyrelsen. Detta för att i framtiden underlätta handläggning av mindre anmälda vattenverksamheter som utgör ändring, lagning eller utökning av tidigare ej tillståndsprövade anläggningar såsom till exempel utfyllnader i vattenområde. En lagligt tillkommen anläggning inte är att jämföra med en tillståndsprövad anläggning, enligt 5 och 5 a §§ lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. En lagligt tillkommen anläggning kan anses tillståndsprövad först när domstolen faktiskt prövat frågan enligt 17 § lagen om införande av miljöbalken. Länsstyrelsen har inte getts möjligheten att ”pröva äldre anläggningars laglighet” i enlighet med 17 § lagen om införande av miljöbalken i samband med ett anmälningsärende.

Därför saknas möjlighet att hantera anmälan i enlighet med 19 § punkt 13 i förordningen om vattenverksamheter. Det är inte heller möjligt att anmäla ändringen enligt någon av övriga punkter i 19 §, eftersom åtgärden är helt beroende av en historiskt utförd utfyllnad.

Länsstyrelsen har uppfattat att domstolen tidigare haft samma synsätt gällande anmälan av ändring, renovering eller utökning av en ej tidigare tillståndsprövad vattenanläggning. (se mark och miljödomstolens dom den 12 april 2021 i mål nr M 1334-21, som ej beviljats prövningstillstånd efter överklagande till Mark- och miljööverdomstolen).

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolens prövningsram

Mark- och miljödomstolen har att ta ställning till om länsstyrelsen har haft fog för att avvisa kommunens anmälan om vattenverksamhet eller om länsstyrelsen skulle ha prövat anmälan i sak. Domstolen har inte att göra allmänna ställningstagande till hur länsstyrelsen framöver ska handlägga liknande ärenden på det sätt som länsstyrelsen har önskat.

Tillämpliga bestämmelser

För tillämpliga bestämmelser se länsstyrelsens beslut, samt därutöver följande.

I 1 kap. 1 § vattenlagen (1918:523), *nedan benämnd 1918 års vattenlag*, anges att envar äger att, med här nedan stadgade eller eljest lagligen gällande inskränkningar, råda över det vatten, som finnes å hans grund.

Vidare följer av 2 kap. 20 § 1 mom, 1 och 2 styckena 1918 års vattenlag att:

Ej må i älv, ström, å eller större bäck arbete för uppförande eller förändrande av damm påbörjas, förrän efter ansökan i den ordning, som i 11 kap. sägs, vattendomstolen meddelat besked, huru och under vilka villkor arbetet må göras.

Om genom annat byggande i älv, ström, å eller större bäck märkbar inverkan kan ske på vattenståndet eller vattnets lopp, gälle ock därom vad nu sagts, såframt det ej är uppenbart, att varken allmän eller enskild rätt genom byggnaden förnärmas.

Äro i andra fall än ovan nämnts sannolika skäl, att genom byggande i vatten allmän eller enskild rätt förnärmas, erfordras jämväl domstolens prövning; dock äge vad nu sagts icke tillämpning i fråga om fiskebyggnad i vatten, där varje svensk undersåte äger rätt att fiska, ej heller beträffande sådan byggnad i annat vatten, såframt det icke kan antagas, att byggnaden förnärmar allmän rätt eller inverkar på vattenståndet eller vattnets lopp.

Enligt 11 kap. 9 § miljöbalken är huvudregeln att det krävs tillstånd för vattenverksamhet. I den mån det är särskilt föreskrivet är det dock enligt 11 kap. 9 a § samma balk tillräckligt att vattenverksamheten anmäls innan den påbörjas.

Reglerna om anmälningsplikt infördes eftersom tillståndsförfarandet för mindre vattenverksamheter upplevdes som onödigt betungande (jfr. prop. 2004/05:129 s. 69).

I 19 § förordningen om vattenverksamheter m.m. finns en uppräknade av anmälningspliktiga vattenverksamheter. Utgångspunkten är att de uppräknade verksamheterna typiskt sett utgör sådana mindre vattenverksamheter för vilka det kan anses vara tillräckligt med ett förenklat förfarande. Av andra stycket punkten 3 framgår att för uppförande av en anläggning, fyllning eller pålning i ett annat vattenområde än vattendrag, om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter gäller anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt.

Enligt de särskilda övergångsbestämmelserna i 9 § andra stycket lag (1983:292) om införande av vattenlagen (1983:291) ska lagligheten av en vattenanläggning som tillkommit före den 1 januari 1984 och genomförts utan tillstånd enligt lag om införande av vattenlag (1918:523) bedömas enligt de bestämmelser som gällde då anläggningen tillkom.

I förarbetena till lagen anges bl.a. följande. Som lagliga vattenanläggningar räknas de som har tillkommit med stöd enligt gällande vattenlag (1918:523) eller däremot svarande äldre bestämmelser. Enligt de regler som gällt i fråga om tillståndsplikt m.m. enligt dessa författningar har dock inte alltid krävts att tillstånd måste ha inhämtats till en anläggning, för att den ska anses vara laglig. Enligt förevarande stadgande kan också sådana anläggningar som räknas som lagliga, om de har tillkommit före den nya lagens ikraftträdande. Något tillstånd på grund av den nya lagens strängare regler om tillståndsplikt behöver alltså inte inhämtas. (jfr. prop. 1981/82:130 s. 627).

Mark- och miljödomstolens bedömning

Länsstyrelsen har avvisat kommunens anmälan med motiveringen att de anmälda åtgärderna inte kan hanteras som en anmälningspliktig vattenverksamhet.

Kommunen har anmält att den vill påla, schakta, fylla i slänt samt anlägga en flytbrygga m.m. på fastigheten X. Det är ostridigt att den sammanlagda bottenytan av nu anmälda åtgärder underskrider 3 000 kvadratmeter. Ytan

underskrider således gränsen för vad som enligt 19 § förordningen om vattenverksamheter kan prövas som en anmälningspliktig verksamhet.

Det är också ostridigt att den sammanlagda bottenytan av nu anmälda åtgärder och den tidigare gjorda utfyllnaden överskrider gränsen för vad som kan hanteras inom ramen för en anmälan samt att den tidigare gjorda utfyllnaden inte har tillståndsprövats. Länsstyrelsen har inte heller motsatt sig kommunens uppgift om att de tidigare gjorda utfyllnaderna påbörjades under 1800-talet och att de i princip i sin helhet är utförda innan år 1927.

Länsstyrelsen har bedömt att den nu anmälda åtgärden utgör en ändring av den tidigare gjorda utfyllnaden, att det ska göras en samlad bedömning av hela verksamheten och att det inte går att göra inom ramen för en anmälan.

Utifrån underlaget i målet gör mark- och miljödomstolen bedömningen att den äldre utfyllnaden, i vart fall i allt väsentligt, är gjord innan år 1927. Lagligheten ska därför bedömas med tillämpning av 1918 års vattenlag enligt vilken en utfyllnad som den i målet aktuella som utgångspunkt inte var tillståndspliktig. Det har inte framförts något till stöd för att utfyllnaden hade sådan påverkan på allmänna eller enskilda intressen att den krävde tillstånd. Det är således enligt domstolens bedömning fråga om en utfyllnad som är tillkommen i enlighet med vid tidpunkten för utförandet gällande rätt.

Det är vidare fråga om en utfyllnad som har funnits på platsen i samma utförande under mycket lång tid. Mark- och miljödomstolen anser inte att den nu anmälda verksamheten är att se som en ändring av den äldre utfyllnaden. Det finns inte heller något miljömässigt skäl att få till stånd en samlad prövning av den nu anmälda utfyllnaden och den äldre utfyllnaden. Vidare finns det enligt domstolen inte någon annan grund för att kräva en tillståndsprövning av den anmälda verksamheten.

Mark- och miljödomstolen finner sammanfattningsvis att länsstyrelsen inte har haft fog för att avvisa kommunens anmälan utan borde ha prövat anmälan i sak. Länsstyrelsens beslut ska därför upphävas och ärendet återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

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

Överklagande senast den 4 oktober 2023.

Anna Karlsson

Andreas Hedrén

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anna Karlsson, ordförande, och tekniska rådet Andreas Hedrén. Föredragande har varit beredningsjuristen Johanna Nilsson.