



PARTER

Klagande

Höganäs kommun
Stadshuset
263 82 Höganäs

Motpart

Länsstyrelsen i Skåne län
205 15 Malmö

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Skåne läns beslut från den 24 mars 2021 i ärende nr 535-47216-2020, se bilaga 1

SAKEN

Förbud mot borttagning och uppförande av brygga på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20, Höganäs kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.
 2. Mark- och miljödomstolen förordnar att domstolens interimistiska beslut från den 9 april 2021 fortsatt ska gälla.
-

BAKGRUND

Länsstyrelsen i Skåne län (länsstyrelsen) mottog den 11 juni 2020 en anmälan om vattenverksamhet för borttagande och uppförande av en brygga på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20 i Höganäs kommun. Länsstyrelsen beslutade den 18 augusti 2020 att förelägga Höganäs kommun (kommunen) att vidta följande försiktighetsmått i samband med de ansökta åtgärderna.

- Arbetet ska utföras vid sådana väder-, vind- och strömförhållanden att grumling och annan störning minimeras.
- Utrustning i form av länsar och absol (eller motsvarande) ska finnas på plats under arbetet. Det ska även finnas rutiner för hantering av denna utrustning. Biologiskt nedbrytbar hydraulolja ska användas i maskiner och arbetsredskap.

Beslutet överklagades av Skånes Vågsurfare, som inte gavs klagorätt (mark- och miljödomstolens slutliga beslut från den 14 december 2020 i mål nr M 4262-20).

Den 18 december 2020 inledde länsstyrelsen ett tillsynsärende för dialog kring vattenverksamheten på grund av att det framkommit nya uppgifter sedan det initiala beslutet fattades. Den 24 mars 2021 beslutade länsstyrelsen att förbjuda kommunen att genomföra åtgärden borttagning och uppförande av brygga på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20 i Höganäs kommun.

Beslutet har nu överklagats av kommunen till mark- och miljödomstolen.

Mark- och miljödomstolen beslutade den 9 april 2021 att det överklagade beslutet dnr 535-47216-2020, med stöd av 26 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden, ska gälla omedelbart i avvaktan på slutligt avgörande.

YRKANDEN M.M.

Kommunen har i första hand yrkat att länsstyrelsens beslut från den 24 mars 2021 ska undanröjas på grund av formaliafel och i andra hand ska det upphävas i sak.

Negativ rättskraft

I ansöknings- och anmälningsärenden är det i egentlig mening inte fråga om något tvåpartsförfarande. Det torde dock kunna hävdas att den tidigare skarpa gränsen mellan förvaltningsprocess och civilprocess genom miljödomstolarnas tillkomst har suddats ut. Ansöknings- och anmälningsärenden måste till sin karaktär vara dispositiva och det ligger nära till hands att söka ledning i reglerna som finns i rättegångsbalken för dispositiva tvistemål. Stöd för detta finns i 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken där det stadgas att vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol ska tillämpas även på miljödomstolar om inte annat följer av balken eller av annan lag.

Länsstyrelsen har efter anmälan beslutat att aktuell anmäld åtgärd fick genomföras (tillstånd) om vissa försiktighetsmått följdes. Detta innebär att ett gynnande beslut fattats till förmån för kommunen. Det är således ett gynnande förvaltningsbeslut. Grundregeln är att tillstånd enligt t.ex. miljöbalken gäller för all framtid om det inte uttryckligen anges att tillståndet är tidsbegränsat. Det finns enligt fast praxis snäva möjligheter att inskränka ett tillståndsbesluts rättskraft. En myndighet som beviljat t.ex. ett tillstånd kan endast i undantagsfall ändra beslutet till nackdel för den enskilde. De allmänna undantagen är tre till antalet.

1. Beslutet är försett med ett återkallelseförbehåll eller att sådant finns i en bakomliggande lagstiftning,
2. Återkallelse måste ske av hänsyn till hälsofara, brandfara, trafikfara eller liknande säkerhetsskäl, och
3. Den enskilde har utverkat beslutet genom vilseledande uppgifter.

Inte något av ovanstående tre förhållanden är för handen i nu aktuellt mål.

Kommunen hävdar vidare, mot bakgrund av vad som i övrigt anförts, att enskilda

som anser sig vara negativt påverkade av en verksamhet inte heller torde kunna inskränka rättskraften i ett ansökningsärende. Kommunen har för övrigt såväl inrättat sig efter länsstyrelsens beslut den 18 augusti 2020 som avser att följa de försiktighetsmått som föreskrivits. Länsstyrelsens beslut ska därför undanröjas.

11 kap. 9 b § miljöbalken

Huvudregeln är att det krävs tillstånd för en vattenverksamhet (11 kap. 9 § miljöbalken). För vissa vattenverksamheter har det föreskrivits att det istället för tillstånd krävs att verksamheten anmäls (11 kap. 9 a § miljöbalken samt 19 § förordningen [1998:1388] om vattenverksamheter). En anmälningspliktig vattenverksamhet får påbörjas tidigast åtta veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat (11 kap. 9 b § tredje stycket miljöbalken). Tillsynsmyndigheten kan då i ett enskilt ärende – beroende på vad som är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till behovet av eventuella förelägganden om försiktighetsmått – bestämma att verksamheten får påbörjas tidigare eller inte får påbörjas förrän senare (prop. 2004/05:129 s. 93). Om något särskilt beslut om att ändra tidsfristen inte har fattats inom de åtta veckorna har tillsynsmyndigheten enligt praxis inte längre möjlighet att inom ramen för anmälningsärendet förbjuda verksamheten (se MÖD 2017:67). Anmälan om vattenverksamhet kom in till länsstyrelsen den 12 juni 2019 och något beslut om att ändra tidsfristen har inte fattats. Förutsättningar för länsstyrelsen att fatta det nu överklagade beslutet har alltså inte förelegat. Länsstyrelsens beslut ska därför undanröjas.

I sak

Det är på sin plats att inledningsvis uppmärksamma mark- och miljödomstolen på att länsstyrelsen i sin bedömning i det nu överklagade beslutet tagit hänsyn till ett särintresse (Föreningen Skånes Vågsurfare), som av mark- och miljödomstolen i Växjö (M 4262-20) och Mark- och miljööverdomstolen (M 363-21) inte ansetts ha klagorätt i samband med länsstyrelsens beslut den 18 augusti 2020. Vidare framgår det av det nu överklagade beslutet att länsstyrelsen i telefonsamtal den 9 juli 2020 skulle ha krävt av kommunen att samråd skulle ske med Föreningen Skånes

Vågsurfare. Detta manifesterades aldrig som ett krav i länsstyrelsen beslut den 18 augusti 2020, men tas ändå som intäkt för att nu besluta att förbjuda kommunen att genomföra den aktuella åtgärden angående borttagning och uppförande av brygga. Det hör till saken att kommunen – oaktat länsstyrelsens oortodoxa myndighetsutövning via telefon – under första halvan av september 2020 haft en dialog med Föreningen Skånes Vågsurfare. Detta har länsstyrelsen vid flera telefonsamtal informerats om. Länsstyrelsen ”handlande” i aktuell fråga ger närmast intryck av att länsstyrelsen på eget initiativ agerar på en enskild intresseförenings vägnar.

Såväl Föreningen Skånes Vågsurfare som länsstyrelsens oro för badbryggans påverkan på Mölle-Vågen är enbart fria spekulationer, precis som det mesta i länsstyrelsens beslut. Bryggan utgår från en allmän badplats och genom ett vattenområde med mycket sten för att avslutas innan den når öppet vatten. Några friluftsintrussen kommer inte att, som länsstyrelsen påstår, ”förhindras”. Snarare tvärt om. Det finns således heller inte några som helst belegg för att Mölle-Vågen kommer att påverkas eller förändras. Några omständigheter som understödjer länsstyrelsens resonemang i så måtto har inte förts fram, vare sig nu eller tidigare.

Länsstyrelsen anser dessutom att valet av plats för bryggan är olämplig med hänsyn till erosion m.m. Hur länsstyrelsen numera kan ha den uppfattningen mot bakgrund av sitt tidigare ställningstagande i nu aktuell fråga har inte heller presenterats. Länsstyrelsens vidare bedömning att de anmälda åtgärderna skulle medföra – som det får uppfattas – betydande permanent skada på allmänna intressen saknar verklighetsförankring, är överdrivet och utgör inte en rimlig bedömning. Inte heller i denna del har länsstyrelsen presenterat några omständigheter till stöd för sitt ställningstagande.

Att länsstyrelsen överhuvudtaget har synpunkter på när, var och hur möjligheten för bad ser ut i Mölle vittnar om en total oförståelse för kommunens väl avvägda arbete med att ett riksintresse med varsam hand hålla badtraditionen vid liv i Mölle. Länsstyrelsens synpunkter i nu aktuellt avseende vittnar om en klåfingrighet som

definitivt inte tar avstamp i miljöbalkens regelverk kring proportionalitetskravet, utan ett allmänt moraliserande och tyckande som inte hör hemma i svensk myndighetsutövningstradition.

Aktuella åtgärder kommer medföra ytterst ringa påverkan i vattenområdet. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv borde det därför stå klart att fördelarna klart överväger kostnaderna och den anmälda vattenverksamheten ska därmed beviljas och kommunens överklagande ska bifallas.

Länsstyrelsen vidhåller sitt beslut och har yrkat att överlagandet ska avslås.

Till stöd för sin talan har länsstyrelsen anfört i huvudsak följande. Kommunen har hävdade att länsstyrelsens beslut i anmälningsärendet är ett gynnande förvaltningsbeslut. Ett sådant beslut i ett anmälningsärende saknar dock rättskraft (se prop. 2004/05:129 s 73 och Mark- och miljööverdomstolens dom från den 29 december 2015 i mål M 6320-15). Det är inte heller fråga om något gynnande förvaltningsbeslut. Efter en anmälan ska tillsynsmyndigheten enligt 23 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter antingen besluta om förbud, förelägga om att vidta försiktighetsmått eller ansöka om tillstånd, eller underrätta anmälaren att ärendet inte föranleder någon åtgärd från tillsynsmyndighetens sida. Prövningen i ett anmälningsärende kan alltså – till skillnad mot ett tillståndsärende – inte resultera i ett positivt beslut som ger verksamhetsutövaren en rättighet att genomföra den sökta åtgärden. Prövningen innebär endast att tillsynsmyndigheten – vid den aktuella tidpunkten och med utgångspunkt i underlaget för anmälan – bedömer om, och i så fall hur, det finns skäl att ingripa mot den anmälda verksamheten. Länsstyrelsens beslut i det tidigare anmälningsärendet utgör således inte något formellt hinder mot att ingripa mot verksamheten i ett senare skede om det finns sakliga skäl för det.

I rättsfallet MÖD 2017:67 hade länsstyrelsen inom ramen för ett anmälningsärende interimistiskt förbjudit en verksamhetsutövare att påbörja en vattenverksamhet trots att åttaveckorsfristen enligt 11 kap. 9 b § miljöbalken hade passerat utan något

besked från länsstyrelsen. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att detta förfarande stod i strid med bestämmelsens ordalydelse. I nu aktuellt fall har dock länsstyrelsen inte fattat något förbud inom ramen för anmälningsärendet, utan inlett ett separat tillsynsärende som resulterat i det överklagade förbudet. Mark- och miljööverdomstolens dom kan inte förstås så att tillsynsmyndigheten skulle vara förhindrad att ingripa mot en anmäld verksamhet med ett förbud så snart åtta veckor passerat från en anmälningstidpunkt. En sådan tolkning går stick i stäv mot principen att ett beslut i ett anmälningsärende saknar rättskraft och skulle totalt undergräva tillsynsmyndighetens möjlighet att bedriva en ändamålsenlig tillsyn. Inte heller det faktum att mer än åtta veckor passerat sedan kommunens anmälan eller rättsfallet MÖD 2017:67 utgör således något formellt skäl att upphäva det överklagade förbudet.

Prövning i sak

Länsstyrelsen vidhåller att det har funnits fog för att besluta om ett förbud på de skäl som anges i det överklagade beslutet. Det ska förtydligas att det allmänna intresse som förbudet avser att skydda är det rörliga friluftsliv som finns på platsen som särskilt ska beaktas inom området enligt riksintresset. Länsstyrelsen bevakar de allmänna intressena, varav det friluftsintrasse som utövas av vågsurfarna är ett. I och med att vågsurfarna inte är formella sakägare så kan detta intresse i nu aktuell prövning endast företrädas av länsstyrelsen.

Angående det telefonsamtal som länsstyrelsen hade med kommunen den 9 juli 2020 så bestämdes det under samtalet att kommunen skulle kontakta surfarna innan beslut togs för att stämma av så att inte bryggan hindrade deras aktiviteter. När kommunen avstod från att lämna ett remissvar så utgick länsstyrelsen ifrån att åtgärden inte var problematisk för surfarna. Den kommunikation länsstyrelsen sedan fick från kommunen var att de missade att kontakta surfarna då det föll mellan stolarna. Därför kontaktades surfarna först efter det att beslutet fattats.

Kommunen hävdar att det inte finns någon risk att friluftsentressen kommer att förhindras på platsen och att det inte finns några belägg för att den s.k. Möllevågen kommer att påverkas eller förändras.

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken så är verksamhetsutövaren skyldig att visa att förpliktelserna i 2 kap. miljöbalken följs. Enligt 2 kap. 2 § miljöbalken framgår det att verksamhetsutövaren ska skaffa sig den kunskap som behövs för att säkerställa att människors hälsa och miljön inte utsätts för skada eller olägenhet. Av 20 § förordningen om vattenverksamhet följer att en anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter. Dessa bestämmelser ger uttryck för principen att det är verksamhetsutövaren, d.v.s. i detta fall kommunen, som har bevisbördan för att den påtänkta åtgärden kan genomföras utan olägenheter för miljön. Det torde vara notoriskt att höjd och form på vågorna är starkt beroende av den lokala batymetrien, d.v.s. terrängens fysiska form under vattnet, och att det finns mycket få platser kring Sveriges kust som har goda förutsättningar för vågsurfing. Bryggan placeras nära den plats som idag utnyttjas för vågsurfing och det saknas utredning som visar att bryggan inte – genom vågreflektioner eller på annat sätt – skulle komma att negativt påverka Möllevågen och förutsättningarna att bedriva friluftsliv i form av vågsurfing.

Länsstyrelsen utesluter inte att en brygga skulle kunna anläggas på platsen enligt kommunens önskemål utan att störa de goda surfförutsättningarna och därmed friluftsentresset på platsen. Det ankommer dock på kommunen att genom utredning visa att detta är möjligt, vilket inte har skett. Länsstyrelsen vidhåller därför att det utifrån försiktighetsprincipen och vid en avvägning av de olika intressena varit motiverat att besluta om ett förbud på det sätt som skett. Överklagandet ska därför avslås.

Kommunen har vidare anfört i huvudsak följande. Det kan ifrågasättas vilken typ av beslut som länsstyrelsen har fattat, ett tillsynsbeslut eller omprövningsbeslut.

Badbryggan har ännu inte byggts och något beslut har inte överträtts. Kommunen har för avsikt att följa de beslutade försiktighetsmått och det föreligger definitivt inte någon risk för allvarlig skada på miljön och det rörliga friluftslivet om bryggan byggs. Länsstyrelsens beslut är således mer ingripande än vad som behövs eller de facto krävs.

I och med att Föreningen Skånes Vågsurfare inte är formella sakägare anser sig länsstyrelsen behöva företräda vågsurfarna i nu aktuellt avseende. Kommunen måste med enfaset vända sig mot detta förhållande när mark- och miljödomstolen i sitt slutliga beslut från den 14 december 2020 i mål nr M 4262-20 inte ansett att Föreningen Skånes Vågsurfare varit klagoberättigade i anmälningsärendet, vare sig enligt 16 kap. 12 § eller 13 § miljöbalken. Att länsstyrelsen på detta sätt företräder ett "särintresse" kan inte ligga i myndighetens uppdrag och dessutom torde det finnas flera andra intressen som borde pocka på länsstyrelsens uppmärksamhet i förevarande ärende, till exempel badarna. Det kan ifrågasättas hur man anmäler sitt särintresse till länsstyrelsen eller om myndigheten avgör det från fall till fall.

Eftersom länsstyrelsen bedrivit myndighetsutövning via telefon den 9 juli 2020 angående samrådsfrågan hade det – enligt kommunen – varit lämpligt att myndigheten, inför beslutet den 18 augusti 2020, förvissat sig om att samråd skett med Föreningens Skånes Vågsurfare. Det skedde aldrig. Samråd med vågsurfarna skedde dock senare. Det kan även noteras att länsstyrelsen i nyss nämnda beslut inte med ord nämnde Föreningen Skånes Vågsurfare eller att samråd – på kommunens initiativ – skulle ske/skulle ha skett med föreningen.

Redan beslutade försiktighetsmått är tillfyllest för att inte Møllevågen ska påverkas för vågsurfarna. Inte heller träds några andra friluftsintrassen förnär, snarare precis tvärt om. Detta ställningstagande är så gott som något från kommunens sida. Detta uppfyller de krav på utredning som kan ställas för att den påtänkta åtgärden kan genomföras utan olägenheter för miljön och det rörliga friluftslivet. Dessutom har det redan funnits en brygga på den aktuella platsen och det handlar i princip om en reparation av befintlig brygga. Kommunen har därmed uppfyllt sin bevisbörda i

aktuellt avseende. Dessutom konstaterar länsstyrelsen i det överklagade beslutet att med en kortare badbrygga skulle risken att förändra vågreflektioner förminskas avsevärt. Det kan ifrågasättas vilken utredning länsstyrelsen har för detta ställningstagande. Badbryggans längd har dessutom kortats i förhållande till det ursprungliga förslaget som låg till grund för anmälan. Länsstyrelsen resonemang för att komma fram till att kommunen ska visa än det ena än det andra är bottenlöst och saknar redovisad vetenskaplig grund.

Länsstyrelsen har vidare anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsens beslut från den 24 mars 2021 är ett beslut till följd av att länsstyrelsen har bedrivit tillsyn av den planerade åtgärden efter att nya uppgifter blivit tillgängliga. Uppgifterna påvisade att det kan finnas en risk att åtgärden påverkar vågreflektioner på platsen och försämrar förutsättningarna för att vågsurfa. Åtgärden är inte uppenbart oskadlig, då det inte finns någon utredning som visar hur vågreflektionerna på platsen kommer att bli påverkade.

Länsstyrelsen har att bevaka de allmänna intressena. Ett sådant intresse är det rörliga friluftslivet som särskilt ska beaktas på platsen enligt riksintresset. Det friluftsintrasse som utövas av vågsurfarna är ett sådant allmänt intresse. I och med att vågsurfarna inte är formella sakägare kan detta intresse i den nu aktuella prövningen endast företrädas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens resonemang i ärendet har varit att en förbättring av ett friluftsintrasse på platsen inte ska ske på bekostnad av att ett annat kan försämrats.

Försiktighetsmått i beslutet för den anmälda verksamheten förhindrar inte att vågreflektionerna på platsen kan bli påverkade av åtgärden. Bryggans utförande innebär att den utgör en hård struktur i vattnet vilka reflekterar vågor. Därför finns det en risk att åtgärden påverkar vågreflektionerna på platsen. Det har inte varit möjligt att fastställa när det tidigare funnits en brygga på platsen men ortofoton tillbaka till 1947 har kontrollerats för platsen utan att en brygga kan observeras. Numera finns det ett riksintresse som omfattar platsen som särskilt betonar det vattenanknutna friluftslivet, därmed har förutsättningarna för platsen förändrats. Vid synen som mark- och miljödomstolen kallade till påpekade de vågsurfare som var

åhörare att de surfar precis utanför platsen för den tilltänkta bryggan och uttryckte sin oro för hur det inte längre skulle vara möjligt.

Kommunen har påpekat att länsstyrelsen skulle ha konstaterat att en kortare brygga skulle minska risken för att förändra vågreflektioner, detta stämmer dock inte. Vid tillsynen som genomfördes på platsen tillsammans med kommunen och vågsurfare diskuterades en kortare utformning av bryggan. Gemensamt diskuterades det att en kortare brygga skulle leda till att risken att påverka vågreflektionerna på platsen kunde förminskas, och att det dessutom inte nämnvärt skulle försämra den positiva inverkan på badintresset en brygga på platsen har. Gatu- och hamningenjören i Höganäs kommun var också överens om det vid tillsynen. Länsstyrelsen har sedan tagit kontakt med kommunen för att stämma av ifall de kunnat tänka sig en kortare utformning av bryggan utifrån diskussionen vid tillsynen. Stadsmiljöchefen i Höganäs kommun konstaterade då att en kortare brygga inte låg i kommunens intresse. Den längd som är angiven i anmälan är fortfarande den längd som kommunen ämnar anlägga och inget annat har kommunicerats under handläggningen.

Länsstyrelsen utesluter inte att en brygga skulle kunna anläggas på platsen enligt kommunens önskemål utan att störa de goda surfförutsättningarna och därmed friluftsintraset på platsen. Det ankommer dock på kommunen att genom utredning visa att detta är möjligt, vilket inte skett. Länsstyrelsen vidhåller därför att det utifrån försiktighetsprincipen och vid en avvägning av de olika intressena varit motiverat att besluta om ett förbud på det sätt som skett. Överklagandet ska därför avslås.

Kommunen har anfört i huvudsak följande. Länsstyrelsen har inte presenterat något stöd för sina teorier om bryggans förminskande vågreflektioner. Det är även anmärkningsvärt att länsstyrelsen i sitt myndighetsutövande väljer att representera och föra talan för en icke sakägare men just hänvisning till att Skånes Vågsurfare inte är sakägare. Länsstyrelsen torde utgå från miljöbalken i sina bedömningar och inte eget tyckande. Det är förvånande att tillsynsärendet inte har utgått från det

tidigare beslutet som länsstyrelsen har tagit, utan bygger på nya uppgifter som inte på något sätt underbyggs utav fakta utan enbart påståenden. Kommunens överklagande ska således bifallas.

Vidare kan det ifrågasättas att domstolen gav företrädare för vågsurfarna möjlighet att yttra sig vid domstolens syn på plats och det torde vara ett grovt rättegångsfel. Vågsurfarna är inte part i ärendet, vilket mark- och miljödomstolen själva har fastslagit. Vad dessa företrädare yttrade ska helt bortses ifrån.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen har hållit syn i målet.

Vid synen har företrädare för vågsurfare varit närvarande på sätt som framgår att protokollet från synen. Kommunen har framfört att det skulle vara fråga om grovt rättegångsfel att låta någon som inte är part yttra sig vid en syn.

En syn är, i normalfallet och så även i detta mål, öppen för allmänheten att närvara vid. Det innebär att inte enbart parterna i målet har rätt att vara närvarande vid en syn utan även andra personer. Det innebär dock inte att det som eventuellt framförs av någon som inte är part kommer att läggas till grund när domstolen avgör målet. Vad domstolen lagt till grund för bedömningen i målet framgår av nedanstående domskäl. Frågan om grovt rättegångsfel som påtalats av kommunen är inte något som mark- och miljödomstolen kan ta ställning till utan det får vid en eventuell överprövning vid Mark- och miljööverdomstolen bli en fråga för den domstolen att bedöma.

Frågan om gynnande förvaltningsbeslut

Enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken och förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter är vissa vattenverksamheter undantagna från tillståndsplikten. De verksamheter som undantas från tillståndsplikten ska istället anmälas hos tillsynsmyndigheten innan vattenverksamheten påbörjas. När ett ärende är

tillräckligt utrett ska tillsynsmyndigheten besluta om de förbud som behövs för verksamhetsutövaren enligt miljöbalken, förelägga om försiktighetsmått eller ansöka om tillstånd, eller att underrätta anmälaren om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från tillsynsmyndighetens sida.

Av förarbetena (prop. 2004/05:129 s 73) framgår att tillsynsmyndighetens uppgift i ett anmälningsärende är att bedöma verksamhetens miljöpåverkan och kontrollera att förutsättningarna för att anmäla en vattenverksamhet enligt miljöbalken är uppfyllda. Vidare framgår att ett beslut rörande en anmäld vattenverksamhet inte gäller mot alla såvitt avse de bedömningar som gjorts i anmälningsärendet (jfr 24 kap. 1 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolen anser att länsstyrelsens beslut att förena anmälan om vattenverksamhet med villkor, i praktiken föreläggande om försiktighetsmått, inte utgör ett sådant beslut som fått rättskraft och därmed kan anses utgöra ett positivt förvaltningsbeslut som inte är möjligt att ändra. Detta till skillnad från vattenverksamheter som kräver tillstånd och där det krävs mer omfattande utredningar kring miljöpåverkan etc. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att enligt 26 kap. 9 § miljöbalken besluta om förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken och dess föreskrifter ska följas. I detta fall har nya uppgifter om vattenverksamhetens miljöpåverkan i området kommit till länsstyrelsens kännedom efter det att anmälningsärendet avslutades. Domstolen anser därmed att det saknas skäl att upphäva länsstyrelsens beslut på formella grunder på så sätt som kommunen har anfört. Domstolen kommer därmed pröva målet i sak.

Prövning i sak

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut samt vad som framgår nedan.

Det i målet aktuella området omfattas av riksintresset för friluftsliv enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Området är särskilt värdefullt för vattenanknutna friluftaktiviteter

bl.a. med hänsyn till de i Sverige sällsynt förekommande förutsättningar för vågsurfing. Det finns ett starkt allmänt intresse av att bevara dessa förutsättningar och länsstyrelsen har att bevaka dessa intressen. Domstolen framhåller härvidlag att såväl bad som vågsurfning och andra vattenanknutna aktiviteter inräknas i det rörliga friluftslivet.

Det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att den åtgärd man önskar genomföra inte påverkar miljön på ett betydande sätt. Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka skador och olägenheter för människors hälsa och miljön. Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att kommunen inte visat någon utredning kring hur bryggan skulle påverka vågförhållandena på platsen. Då det inte kan uteslutas att riksintresset för friluftsliv riskerar att påtagligt skadas så finns det skäl att förbjuda verksamheten på så sätt som länsstyrelsen har gjort. Det är inte heller klarlagt att det inte skulle gå att utforma bryggan på ett sätt som skulle minimera vågpåverkan eller att en sådan utformning skulle vara orimligt kostsam vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Vad kommunen har anfört föranleder ingen annan bedömning.

Domstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning att det kan finnas möjlighet att anlägga en ny brygga på platsen men att det i målet saknas utredning om bryggans påverkan på vågförhållandena. Vidare saknas utredning om alternativa utformningar av bryggan och skillnaderna på påverkan på vågorna mellan olika bryggalternativ och kostnaderna för dessa. Om sådant material tas fram utesluter inte domstolen att en ny prövning kan göras varvid olika intressen av friluftsliv på platsen kan bli föremål för ny bedömning.

Överklagandet ska därför avslås.

Verkställighet

Med beaktande av omständigheterna i målet anser mark- och miljödomstolen att det finns skäl att förordna att domstolens beslut från den 9 april 2021 fortsatt ska gälla.

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

Överklagande senast den 20 september 2021.

Marie Gerrevall

Carl-Philip Jönsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Marie Gerrevall, ordförande, och tekniska rådet Carl-Philip Jönsson. Föredragande har varit beredningsjuristen Anna Fridh.



2021-03-24
Delgivningskvitto

Dnr 535-47216-2020

Kontaktperson
Vattenenheten
Carl Lindqvist
010-224 17 95
Carl.lindqvist@lansstyrelsen.se

Höganäs kommun,
Att: par.ragvald@hoganas.se

VÄXJÖ TINGSRÄTT
3:1

INKOM: 2021-03-29
MÅLNR: M 1664-21
AKTBIL: 2

Förbud för borttagning och uppförande av brygga på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20, Höganäs kommun

Beslut

Länsstyrelsen beslutar att förbjuda Höganäs kommun att genomföra åtgärden borttagning och uppförande av brygga på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20, Höganäs kommun, enligt ärende 535-20744-2020.

Beslutet är fattat med stöd av 26 kap. 9 §, 2 kap. 6 §, 3 kap. 6 § och 4 kap. 2 § miljöbalken. Beslutet går att överklaga se ”Du kan överklaga beslutet”.

Beskrivning av ärendet

Länsstyrelsen mottog den 11 juni 2020 en anmälan om vattenverksamhet för borttagande och uppförandet av en brygga på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20 i Höganäs kommun. Efter borttagning av rester från den gamla bryggan så ska den tilltänkta bryggan totalt uppta 82 kvadratmeter och gjutas i betong. Länsstyrelsens fick kännedom att bryggan kan komma att påverka surfares möjlighet att använda platsen. Länsstyrelsen krävde den 9 juli 2020 i ett samtal med kommunen att de ska samråda med föreningen Skånes Vågssurfare. Länsstyrelsen beslutade 18 augusti 2020 att åtgärden får genomföras med föreläggande om försiktighetsmått.

7 september 2020 så blir Länsstyrelsens beslut överklagat av Skånes Vågssurfare. Det framgår då att kommunen inte fört någon dialog med Skånes Vågssurfare. Den 14 december 2020 avvisar Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt överklagandet. Den 5 januari 2021 så överklagar Skånes Vågssurfare MMDs beslut. Mark- och miljööverdomstolen gav inte prövningstillstånd den 10 februari 2021 och MMDs beslut står därför fast.

Den 18 december 2020 så inledde Länsstyrelsen ett tillsynsärende för dialog kring vattenverksamheten. Det på grunden att det framkommit nya uppgifter, vågssurfarnas intresse, sedan det initiala beslutet togs. De uppgifter som framkom genom Skånes Vågssurfares överklagande föranledde Länsstyrelsen att inleda ett

tillsynsärende för att utreda om dessa uppgifter bör leda till en annan bedömning av åtgärdens förenlighet med tillämpliga bestämmelser än den som gjordes i anmälningsärendet.

Länsstyrelsen har tillsammans med Skånes Vågsurfare och kommunen genomfört ett platsbesök för att inhämta ytterligare underlag för bedömningen. Skånes Vågsurfare är oroliga för att vågreflektioner från åtgärden ska förändra "Mölle Vågen" som är det intresset de har på platsen. De påvisar även en oro att bryggan ska leda till ytterligare åtgärder i framtiden som kan hota förhållandena på platsen som ger upphov till Mölle Vågen. Höganäs kommun framhåller att det finns ett allmänt intresse att bada på platsen, och att det är bryggans funktion. Vid frågan hur det intresset har uppmärksamats så har inte kommunen något svar. De är osäkra på varifrån idén kommer ifrån början. Vid tillsynen så besöks en närliggande brygga som ligger några hundra-tal meter från platsen i början av Kullabergs naturreservat. Även den plats i hamnen där kommunen ämnar uppföra ett kallbadhus med badbrygga besöks.

Länsstyrelsen kontaktar både Skånes Vågsurfare och Höganäs kommun för att undersöka hur de ställer sig till en alternativ utformning av bryggan. Den alternativa utformningen diskuteras utifrån bilder som togs på platsen med stenarnas nuvarande placering som referenspunkter. Skånes Vågsurfare bekräftar att en mindre avsats eller trappa utan förflyttning av stenar troligtvis inte kommer att ha en påverkan på vågreflektionerna. De påpekar även att de skulle kunna ha nytta av en sådan konstruktion för att det skulle underlätta deras möjlighet att ta sig ned till vattnet. Höganäs kommun påvisar att de inte är intresserade av en alternativ utformning av bryggan. Det framgår vid samtalet att de kunnat tänka sig att korta bryggan lite längst ut. Men att det inte är intressant att korta bryggan så mycket som föreslås utifrån bilderna.

Länsstyrelsens bedömning

Enligt Länsstyrelsens bedömning är borttagning och uppförande av badbryggan på fastigheterna Mölle S:5 och Mölle S:20 inte uppenbart oskadlig. Länsstyrelsen bedömer att bryggans tekniska utformning kan medföra skada eller olägenhet för natur- och kulturmiljö. Därmed är borttagning och uppförande av badbryggan vid Mölle inte uppenbart oskadlig för allmänna intressen, åtgärden omfattas därmed inte av 11 kap 12 § MB.

Anläggningens status

Den anmälda vattenverksamheten på Mölle S:5 och Mölle S:20 fick ett positivt beslut av Länsstyrelsen med försiktighetsmått. Sedan det beslutet togs så har nya uppgifter uppkommit som belyser aspekter av åtgärderna som skulle kunna stå i strid med bestämmelser i miljöbalken. Ett beslut i ett anmälningsärende har inte



rättskraft på samma sätt som ett tillstånd och ett positivt beslut i anmälningsärendet skyddar inte verksamhetsutövaren mot ingripanden från tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsens beslut i anmälningsärendet innebär således inte hinder för länsstyrelsen, som tillsynsmyndighet för vattenverksamheter, besluta om ytterligare försiktighetsmått eller förbud att om nya omständigheter framkommer som motiverar en annan bedömning än i anmälningsärendet.

Hänsyn till vattenanknutna friluftaktiviteter

Kullaberg med angränsande kustområden är ett riksintresse 4 kap. 2 §, där det bör tas särskild hänsyn till det rörliga friluftslivets intressen. Platsen där badbryggan avses uppföras tillhör det område som klassas som riksintresse. Sådana områden ska skyddas mot åtgärder som kan leda till att natur- eller kulturmiljö tar påtaglig skada, 3 kap. 6 §. Från 2014 till och med 2016 genomfördes en översyn av riksintresse för friluftsliv där gränser justerades och utökades. Ett av huvudkriterierna för att genomföra denna översyn var att prioritera områden med särskilt goda förutsättningar för vattenanknutna friluftaktiviteter.

Länsstyrelsen ser att om det ska ske en förbättring för badmöjligheter på platsen så bör den utformas så att även fler friluftintressen främjas och inte förhindras, det inom ramen för riksintresset.

Länsstyrelsen vill framhålla att det är lämpligt att kommunen har en dialog med väsentliga friluftslivsintressen i god tid inför planering av projekt som kan inverka på till exempel vågsurfarnas intressen eftersom det finns en stor mängd surfare här som använder de ovanligt goda förutsättningarna på platsen. Det är ont om platser i Skåne som lämpar sig så ovanligt bra för vågsurfing. Den bristande dialogen tidigare i ärendet kan ha påverkat möjligheterna att hitta en möjlig lösning.

Val av plats

Enligt 2 kap. 6 § så ska verksamhetsutövaren vid val av plats orsaka minsta möjliga intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Länsstyrelsen bedömer att bryggans utformning och placering behöver utredas ytterligare med hänsyn till att främja flera vattenanknutna friluftaktiviteter. Länsstyrelsens bedömning är att det kan finnas varianter för en mindre avsats eller trappa som inte bara främjar flera vattenanknutna friluftaktiviteter utan dessutom har en mindre påverkan på erosion, strömmar, växt- och djurliv på platsen.

Tillsyn och påverkan

Det framgår vid tillsynen att Skånes Vågsurfare är oroliga för bryggans längd och utformning, samt att stenar kommer att flyttas om vilket kan förändra vågreflektioner och därmed påverka Mölle Vågen. Kommunen bekräftade vid

tillsynen att bryggans funktion och anledning till uppförande motiveras av att främja möjligheten att bada på platsen. Det framgår genom diskussion att badintresset inte nämnvärt försämras ifall bryggan är betydligt kortare och att det samtidigt skulle kunna leda till att risken att förändra vågreflektioner förminskas avsevärt. Vid tillsynen besöks de två badbryggorna som ligger 500 meters gångväg åt nordost i början av Kullabergs naturreservat. 700 meters gångväg åt andra hållet besöks även hamnen, där ett kallbadhus är tilltänkt. Kallbadhuset finns med i Höganäs kommuns detaljplan för platsen. Det konstateras att det även finns ytterligare en badbrygga vidare förbi hamnen. Länsstyrelsens bedömning är att det finns mycket goda möjligheter att bada i Mölle på flera olika platser men har även förståelse för att ännu enklare än idag kunna bada mitt i Mölle.

Alternativ utformning

Efter genomförd utredning bedömer Länsstyrelsen att den av kommunen planerade utformningen av bryggan riskerar att påverka natur- och vågförhållandena på platsen på ett sådant sätt att den riskerar att påtagligt skada riksintresset för friluftslivet, särskilt såvitt det kommer till uttryck genom möjligheten till vattenanknutna friluftaktiviteter. Att uppföra en brygga med planerad utformning på den aktuella platsen är därmed inte förenlig med platsvalsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken eller skyddet i 3 kap. 6 § och 4 kap. 2 § miljöbalken. Länsstyrelsen finner därför att det finns skäl att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förbjuda anläggandet av en ny brygga med den utformning som planeras. Det kan inte anses orimligt att välja en annan plats eller en utformning på bryggan som kan visas förenlig med de angivna intressena, varför förbudet enligt Länsstyrelsens mening är förenligt med proportionalitetskravet i 2 kap. 7 § och 26 kap. 9 § miljöbalken.

Aktuell lagstiftning

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över vattenverksamhet enligt dess definition i 11 kap. 3 § miljöbalken (MB). Borttagning och uppförande av en badbrygga i ett vattenområde utgör en vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § MB. Vattenverksamhet är i grunden tillståndspliktigt, detta framgår av 11 kap. 9 § MB. Endast om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas behövs varken tillstånd eller anmälan (11 kap. 12 § MB).

Enligt 2 kap. 6 § MB så ska en verksamhetsutövare vid val av plats för en åtgärd eller verksamhet som tar ett mark- eller vattenområde i anspråk tillämpa minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön för att uppnå ändamålet. Enligt 2 kap. 7 § så ska kraven i 2:6 gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla



dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

I 3 kap. 6 § i MB så framkommer det att områden som är av riksintresse för friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljö. I 4 kap. 2 §, MB så framgår det att Kullaberg är ett område som är av riksintresse, att det är ett område där främst det rörliga friluftslivets intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten vid ingrepp på miljön.

Enligt 26 kap. 9 § MB får en tillsynsmyndighet meddela dem förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver en verksamhet att lämna in uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen, detta framgår av 26 kap. 21 § MB. Enligt 22 § samma kapitel framgår att den som bedriver en verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

Tillsynsavgift

Länsstyrelsen har möjlighet att ta ut en avgift för tillsyn av vattenverksamhet. Enligt förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken ska en avgift betalas efter ett särskilt beslut från Länsstyrelsen och utgå med 800 kr/varje hel timma handläggningstid. Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid myndigheten har använt för beredning, föredragning och beslut i ärendet.

Tillsynsavgift för detta ärende hanteras i ett separat beslut.

Beslutande

Beslutet har fattats av Kristian Wennberg, enhetschef på Vattenenheten, föredragande har varit vattenhandläggare Carl Lindqvist.

Kristian Wennberg

Carl Lindqvist

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Bilaga

- Så kan beslutet överklagas

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.



Bilaga

Så kan beslutet överklagas

Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos Mark- och miljödomstolen. Överklagandet ska dock skickas eller lämnas in till Länsstyrelsen i Skåne län. Ni kan skicka beslutet via post till Länsstyrelsen Skåne, 205 15 Malmö eller via e-post till skane@lansstyrelsen.se.

Tiden för överklagande

Överklagandet måste ha kommit in till Länsstyrelsen inom **tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I överklagandet kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Domstolen beslutar om tiden kan förlängas eller inte. Har överklagandet kommit in i rätt tid överlämnar Länsstyrelsen överklagandet och handlingarna i ärendet till Mark- och miljödomstolen.

Innehållet i överklagan

Överklagan ska vara **skriftlig**. I överklagan ska ni ange:

- Namn, adress, telefonnummer och eventuell e-postadress, samt eventuellt övriga uppgifter som behövs för att man ska kunna skicka handlingar till er
- Vilket beslut som överklagas, beslutets datum och diarienummer
- Hur ni vill att beslutet ska ändras
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt

Om ni har handlingar eller annat som du anser stöder din mening, bör du/ni skicka med kopior på dessa.

Ombud

Ni har rätt att anlita ett ombud som kan sköta överklagandet åt dig. I så fall ska ombudet bifoga en fullmakt i original från dig samt uppge sitt namn, adress och telefonnummer och eventuell e-postadress.

Ytterligare upplysningar

Behöver ni veta mer om hur ni ska göra, går det bra att ringa till Länsstyrelsen, telefonnummer 010-224 10 00. Fråga efter den som varit föredragande i beslutet.



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.