



ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2021-03-18 i mål nr M 1785-20,
se bilaga A

PARTER

Klagande

1. Nora kommun
713 80 Nora

2. [Redacted]

3. [Redacted]

4. [Redacted]

5. [Redacted]

6. [Redacted]

7. [Redacted]

8. [Redacted]

Ombud för 1–8: Advokaten Arvid Sundelin
Hellström Advokatbyrå KB
Box 7305
103 90 Stockholm

9. Hembygdsföreningen Noraskog
Kungsgatan 4
713 31 Nora

10. Örebro läns hembygdsförbund
Kaserngården 6
703 65 Örebro

Motpart

1. Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Ombud: Advokaten Agnes Larfeldt
Agnes advokater AB
Finnboda Kajväg 15
131 72 Nacka

2. Länsstyrelsen i Örebro län
701 86 Örebro

SAKEN

Tillstånd till utrivning av del av vattenanläggning m.m. i Järleån vid Järle kvarn i Nora kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avvisar Naturvårdsverkets yrkande om förlängd arbetstid.

2. Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandena.

3. Mark- och miljööverdomstolen avslår Nora kommuns, [REDACTED] yrkande om ersättning för rättegångskostnader i Mark- och miljööverdomstolen.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nora kommun, [REDACTED]
[REDACTED] (Nora kommun m.fl.) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och avslå Naturvårdsverkets ansökan om tillstånd till utrivning av dammen vid Järle kvarn eller i andra hand återförvisa målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt handläggning.

Nora kommun har även yrkat full ersättning för sina rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen. Vidare har Nora kommun m.fl. yrkat ersättning för rättegångskostnader i Mark- och miljööverdomstolen.

Hembygdsföreningen Noraskog och Örebro läns hembygdsförbund har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva mark- och miljödomstolens dom och avslå Naturvårdsverkets ansökan om tillstånd till utrivning av dammen vid Järle kvarn.

Naturvårdsverket har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom och även motsatt sig klagandenas yrkande om ersättning för rättegångskostnader i Mark- och miljööverdomstolen. Naturvårdsverket har för egen del yrkat att arbetstiden ska förlängas till 7 år.

Länsstyrelsen i Örebro län har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

Klagandena har, med hänvisning till att Naturvårdsverket inte har överklagat mark- och miljödomstolens dom, motsatt sig yrkandet avseende förlängd arbetstid.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nora kommun m.fl. har anfört bl.a. följande.

Området vid Järle kvarn, vilket även omfattar damm och vattenspegel, är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården och ska så långt som möjligt skyddas mot

åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön. Detta innebär att om det finns alternativa åtgärder för att uppnå bevarandesyftet för Natura 2000-området respektive fastställda miljökvalitetsnormer för vatten, som innebär ett mindre ingrepp i kulturmiljön utan påtaglig skada på kulturmiljövärdena, kan tillstånd inte meddelas. Skyddsvärdena i riksintresset för naturvård bör motsvara förhållandena som krävs för att gynnsam bevarandestatus och miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås.

Det ifrågasätts om det i aktuellt fall är fråga om en utrivning där 11 kap. 19 § miljöbalken är tillämplig eftersom det kommer att finnas en anläggning kvar på platsen. Rätten till utrivning enligt nämnda bestämmelse är dessutom inte ovillkorlig. Dammen med vattenspegel är skyddad enligt beslut om naturreservat och ska bevaras i befintligt skick. Tillstånd till utrivning kan inte meddelas för en vattenanläggning som är skyddad enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. I detta fall finns det alternativa sätt att uppnå kraven avseende vattenmiljön utan påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövärden. Vid dessa förhållanden är ändamålet att Naturvårdsverket ska bli av med ansvar och underhållskostnader avseende dammen inte tillräckligt för att ge rätt till utrivning. Högre krav på hänsyn bör kunna ställas på en statlig myndighet.

Hembygdsföreningen Noraskog och Örebro läns hembygdsförbund har i allt väsentligt hänvisat till det som Nora kommun m.fl. anfört.

Naturvårdsverket har anfört bl.a. följande.

Målsättningarna för framtiden med det aktuella området är att avsluta reglering, kontinuerlig skötsel och hantering av luckor samt i övrigt minimera behovet av manuella underhålls- och skyddsåtgärder på anläggningen, att bevara och skydda de kulturmiljövärden som anläggningen utgör, att möjliggöra fri upp- och nedströmsvandring för öring och annan vattenfauna och därmed långsiktigt säkerställa den biologiska mångfalden i Järleån samt att uppfylla art- och habitatdirektivets bestämmelser om åtgärder för bevarandevärda arter i Natura 2000-området Järleån.

Rätten att få tillstånd till utrivning av en vattenanläggning är ovillkorlig och påverkas inte av att anläggningen ingår i ett område som är utpekad som riksintresse för kulturmiljön, att anläggningen ägs av staten eller att eventuella verkställighetshinder kan föreligga enligt kulturmiljölagstiftningen.

De ansökta åtgärderna är den lösning som totalt sett bäst tillgodoser behoven av en långsiktigt fungerande fiskvandringlösning och att kulturmiljön, så långt det är möjligt, skyddas och bevaras. Alternativa fiskvandringlösningar som skulle innebära att dammluckorna blir kvar och den aktiva regleringen fortsätter har utretts grundligt och utredningarna har resulterat i att det inte bedömts finnas något annat alternativ som tillräckligt väl tillgodoser både behovet av en långsiktigt fungerande fiskvandringlösning och behovet att skydda och bevara kulturmiljön. Det ska dock framhållas att det inom ramen för denna ansökan endast är aktuellt att pröva de ansökta åtgärderna, dvs. ansökan anger ramarna för prövningen. Det som ska prövas är om den sökta verksamheten uppfyller miljöbalkens tillåtlighetsregler m.m. och inte vilken alternativ lösning som skulle vara den bästa.

De sökta åtgärderna medför, med de skyddsåtgärder Naturvårdsverket åtagit sig, ingen påtaglig skada på kulturmiljön och strider därför inte mot 3 kap. 6 § miljöbalken. Det kan även ifrågasättas om 3 kap. miljöbalken är tillämpligt när det är fråga om att avsluta en pågående verksamhet (aktiv reglering med dammluckorna), se 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

Sökta åtgärder strider inte heller mot syftet med eller föreskrifterna för Järleås naturreservat. De medför en förbättring av vattenmiljön i Järleån och bidrar till möjligheterna att uppnå beslutade miljö kvalitetsnormer och bevarandemål för Natura 2000-området Järleån utan att detta innebär ett oacceptabelt ingrepp i kulturmiljön.

Länsstyrelsen har anfört bl.a. följande.

De ansökta åtgärderna bidrar till en långsiktig hållbar utveckling genom att öka förutsättningarna för att målen för naturvården uppfylls. De vattenvårdande åtgärder som ansökan avser är nödvändiga för att nå gynnsam bevarandestatus för naturtyperna

och arterna utpekade i Natura 2000-området. Åtgärderna är även en förutsättning för att miljö kvalitetsnormen god ekologisk status för vattenförekomsten Järleån/Dyltaån ska kunna uppnås. Kulturmiljön på platsen utgör ett allmänt intresse och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska därför beaktas vid beslut som påverkar detta. De ansökta åtgärderna är den lösning som minst skadar kulturmiljön av de olika alternativ till åtgärder som föreslagits i syfte att uppnå naturvårdens målsättningar.

För att säkerställa att åtgärdernas negativa påverkan på kulturmiljön minimeras framförde länsstyrelsen i mark- och miljödomstolen att det behöver fastställas vissa försiktighetsmått, skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder. Mark- och miljööverdomstolen skulle kunna tillmötesgå kulturmiljöintressena ytterligare genom att fastställa de villkorsförslag som länsstyrelsens yttrande till mark- och miljödomstolen innehöll.

Det saknas skäl att återförvisa målet till mark- och miljödomstolen. Domstolen har redan prövat frågan om alternativa lösningar eftersom det ingick i ansökan. De alternativa förslagen på fiskvägar som framförts i överklagandena kommer inte att medföra att bevarandemålen för Natura 2000-området eller miljö kvalitetsnormerna för vatten kan uppnås. Om något av dessa förslag trots allt skulle genomföras kan det innebära att man senare kommer konstatera att åtgärderna inte var tillräckliga för att uppnå gynnsam bevarandestatus och miljö kvalitetsnormen. Därmed finns en risk att ytterligare åtgärder behöver genomföras, vilka i sin tur kan förorsaka ytterligare negativ påverkan på kulturmiljön.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen har hållit huvudförhandling med syn i målet.

Yrkandet om förlängd arbetstid

Naturvårdsverket har inte överklagat mark- och miljödomstolens dom och dess yrkande om förlängd arbetstid ska därför avvisas.

Tillåtlighet m.m.

Naturvårdsverket har ansökt och fått tillstånd till att vid Järle kvarn riva ut luckor, gåtbalkar och utskovströsklar, utföra terrängjustering och biotopvårdande åtgärder upp- och nedströms befintligt dammläge, anlägga vissa angivna nya och förstärkta befintliga erosionsskydd samt uppföra och riva ut erforderliga fångdammar. Klagandena har gjort gällande att tillståndsansökan ska avslås främst med hänsyn till att den sökta verksamheten påtagligt skadar kulturmiljön på platsen i strid med 3 kap. 6 § miljöbalken.

Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken har domstolen normalt att utifrån de miljörättsliga reglerna, bl.a. i 2–4 kap. miljöbalken, bedöma om den sökta verksamheten, med den lokalisering, utformning och omfattning som anges i ansökan och utifrån de förutsättningar som finns att genom skyddsåtgärder och försiktighetsmått motverka skador och olägenheter för omgivningen, över huvud taget kan tillåtas på platsen och således om tillstånd kan ges eller inte.

När det gäller utrivning finns dock en särskild prövningsregel i 11 kap. 19 § miljöbalken som stadgar att tillstånd alltid ska lämnas till utrivning av en vattenanläggning i ytvatten om inte ett förordnande om överflyttning av underhållsskyldigheten meddelas enligt 11 kap. 20 § miljöbalken. Enligt sistnämnda bestämmelse får domstolen i stället för att lämna tillstånd till utrivning, på begäran av ägaren av en fastighet som skulle skadas av utrivningen eller av staten, en kommun eller ett vattenförbund, förordna att skyldigheten att underhålla anläggningen och fullgöra övriga skyldigheter som ligger på anläggningens ägare ska övergå på ett sådant subjekt. I aktuellt mål har ingen begärt att nämnda skyldigheter ska överflyttas på sådant sätt.

Med utrivning enligt 11 kap. 19 § miljöbalken förstås borttagandet av en vattenanläggning utan att någon annan sätts i stället (se Bertil Bengtsson m.fl. 1 juni 2023, JUNO, Nordstedts Juridik, kommentaren till 11 kap. 19 § miljöbalken, jfr prop. 1981/82:130 s. 557). Bestämmelsen kan vara tillämplig även vid partiell utrivning av en vattenanläggning (se MÖD 2011:52).

I aktuellt fall avser tillståndsansökan borttagande av centrala delar av dammanläggningen på platsen och dess dämmande funktion ersätts inte. Åtgärderna avseende terrängjustering och biotopvård, som innefattar anläggandet av naturliknande sten-trösklar uppströms, är sammankopplade med utrivningen och syftar i huvudsak till att styra avbördningen. Mark- och miljööverdomstolen anser därför att 11 kap. 19 § miljöbalken avseende utrivning är tillämplig vid prövningen.

En fråga är om 11 kap. 19 § miljöbalken, som stadgar att tillstånd alltid ska lämnas till utrivning, begränsar utrymmet för den tillåtlighetsprövning som prövningsmyndigheten normalt har att göra avseende en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet, t.ex. i förhållande till skyddet för kulturvärden enligt 3 kap. 6 § miljöbalken.

I förarbetena till 11 kap. 19 § miljöbalken anges att paragrafen motsvarar 14 kap. 1 § i den upphävda vattenlagen (1983:291) och att bestämmelsen innebär att tillstånd ska lämnas till en ansökan om utrivning. Vidare anges att detta givetvis inte innebär att utrivningen får ske på vilket sätt som helst och att miljöbalkens mål- och hänsynsregler gäller för utrivningen. Av 2 kap. 3 § miljöbalken följer t.ex. att försiktighetsmått ska vidtas så att skador och olägenheter förebyggs dels vid själva utrivningen och dels för framtiden. Det anges även att miljödomstolen när den lämnar tillstånd till utrivningen ska meddela villkor om bl.a. återställningsåtgärder. Tillstånd till utrivning kan, enligt förarbetena, vägras av domstolen på ett skäl nämligen när förordnande meddelas att underhållet av vattenanläggningen ska övergå på någon annan enligt 11 kap. 20 § miljöbalken. Det noteras vidare att även om tillstånd har lämnats till utrivningen det kan föreligga hinder att verkställa utrivningen enligt kulturminneslagen. (Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 141 f., jfr även SOU 1996:103, del 2, Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling, s. 149 f.).

Motsvarande bestämmelse i 14 kap. 1 § vattenlagen stadgade att görs ansökan att riva ut en vattenanläggning i ytvatten, ska tillstånd till utrivningen lämnas om inte förordnande om överflyttning av underhållsskyldigheten meddelas enligt 2 §.

I förarbetena till vattenlagen anges att tillstånd till utrivning endast kan vägras om någon annan övertar ansvaret för anläggningen. Det hänvisas till att även om skadorna av en utrivning kan bli stora har den som äger en vattenanläggning ett starkt intresse av att kunna bli kvitt sitt underhållsansvar eftersom ansvaret annars skulle gälla för all framtid och kunna bli mycket betungande. Det anges även att prövningen av utrivningsfrågor skiljer sig från annan tillståndsprövning på det sättet att den endast avser sättet och ordningen för utrivningen så att den medför minsta möjliga skada och olägenhet för motstående intressen. Vidare anges att utrivningen inte kan vägras och att ägaren inte kan tvingas att även i fortsättningen svara för anläggningens underhåll på den grunden att utrivningen skulle orsaka så stora skador för motstående allmänna eller enskilda intressen att de inte kan accepteras. (Se prop. 1981/82:130 s. 133 f., s. 424 och s. 557 f.).

Av förarbetena till vattenlagen framgår även att Kammarkollegiet, såsom remissinstans, hade förordat en bestämmelse om att utrivning skulle kunna vägras vid allvarlig skada eller, ännu hellre, att reglerna om utrivning inordnades bland de vanliga tillåtlighetsreglerna. Kammarkollegiet menade att det kan finnas åtskilliga fall där det måste bedömas som orimligt att riva en vattenbyggnad med hänsyn till allmänna och enskilda intressen och samtidigt vara obilligt att någon annan än den tidigare ägaren tvingas ta hand om underhållsskyldigheten. Kammarkollegiets förslag avfärdades dock med hänvisning till att det inte är rimligt att kräva att ägaren ska vara skyldig att för all framtid vidmakthålla en anläggning som han inte längre har någon användning för. Vill han riva ut anläggningen, bör han därför i princip ha rätt att göra det. I de fall det från allmän eller enskild synpunkt var angeläget att bibehålla anläggningen hänvisades till möjligheten att överföra underhållsskyldigheten på annan. (Se prop. 1981/82:130 s. 133 f.)

I enlighet med detta synsätt föreskrevs i 3 kap. 12 § vattenlagen att en ansökan om tillstånd till utrivning inte skulle prövas enligt tillåtlighetsreglerna i bl.a. 3 kap. 1–4 §§ vattenlagen. Däremot skulle de principer som framgick av 3 kap. 7 § vattenlagen tillämpas beträffande sättet för utförande av utrivningen. I paragrafen föreskrevs att ett vattenföretag som är tillåtligt ska utföras bl.a. med en sådan omfattning och på ett sådant sätt att ändamålet utan oskäligen kostnad vinnas med minsta intrång och olägenhet

för motstående allmänna och enskilda intressen samt att åtgärder ska vidtas för att förebygga eller minska skador. I förarbetena angavs att domstolen, i enlighet med 13 kap. 47 § vattenlagen om vad en tillståndsdom ska innehålla, hade att föreskriva erforderliga villkor för utförandet av utrivningen, som även kunde avse återställningsåtgärder. På liknande sätt som i förarbetena till miljöbalken uttalades att, även om tillstånd till utrivning lämnats, det kunde finnas hinder att verkställa utrivningen med hänsyn till reglerna om byggnadsminne. (Se prop. 1981/82:130 s. 424 och s. 557 f.).

I 3 kap. 6 § miljöbalken stadgas att områden av riksintresse för bl.a. kulturmiljövården ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada kulturmiljön. Nämnade regel motsvarar i huvudsak den reglering som tidigare fanns i 2 kap. 6 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. I 3 kap. 1 § vattenlagen stadgades att ett vattenföretag inte fick komma till stånd, om det med hänsyn till valet av plats eller på något annat sätt mötte hinder från allmänna planeringssynpunkter samt att naturresurslagen skulle tillämpas vid tillståndsprövningen av ett vattenföretag. Som nämnts ovan skulle dock 3 kap. 1 § vattenlagen inte tillämpas vid tillåtlighetsprövningen av en utrivning och därmed inte heller 2 kap. 6 § naturresurslagen.

I förarbetena till miljöbalken finns inte några uttalanden av innebörd att tillståndsprövningens omfattning vid utrivning ändrats i förhållande till vad som gällde tidigare enligt vattenlagen. I stället anges att 11 kap. 19 § miljöbalken motsvarar 14 kap. 1 § vattenlagen. Även i övrigt överensstämmer det som anges i förarbetena till bestämmelsen i miljöbalken i stort med det som anges i förarbetena till vattenlagen. Mot den bakgrunden och med beaktande av att 11 kap. 19 § miljöbalken stadgar att tillstånd alltid ska lämnas till utrivning finner Mark- och miljööverdomstolen att det inte finns utrymme att neka tillstånd till utrivningen med hänvisning till påverkan på kulturmiljön enligt 3 kap. 6 § miljöbalken, däremot ska kulturmiljön beaktas vid bedömning av vilka skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som ska föreskrivas. Det förhållandet att sökanden i detta fall är en statlig myndighet förändrar inte bedömningen. Det har inte heller i övrigt framkommit något hinder mot att ge tillstånd till de sökta åtgärderna.

Naturvårdsverkets tillståndsansökan innefattar utförandet av terrängjusteringar, biotopvårdande åtgärder och erosionsskydd som till viss del utgör sådana återställningsåtgärder som minskar skador på kulturmiljön. Vidare kommer delar av anläggningen att finnas kvar, såsom dammpelare och brobana, vilket är positivt för kulturmiljön. Som villkor har föreskrivits bl.a. att arbetena ska utföras med erforderlig kompetens inom relevanta områden och på ett sådant sätt att skador på kulturhistoriskt viktiga anläggningar och konstruktioner minimeras samt att åtgärderna ska föregås av samråd med länsstyrelsen. Vidare har Naturvårdsverket gjort vissa åtaganden till skydd för kulturmiljön, bl.a. att broräcke i gjutjärn ska återuppföras. Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att föreskrivna skyddsåtgärder och försiktighetsmått är tillräckliga. Med hänsyn till dessa åtgärder och den avvägning mellan motstående intressen som aktualiseras i målet anser Mark- och miljööverdomstolen även, i likhet med mark- och miljödomstolen, att det föreligger särskilda skäl att meddela dispens från reservatsföreskrifterna. Prövningen enligt kulturmiljölagen (1988:950) sker i annan ordning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser Mark- och miljööverdomstolen att det inte framkommit skäl att, med upphävande av mark- och miljödomstolens dom, avslå tillståndsansökan eller återförvisa målet till mark- och miljödomstolen. Överklagandena ska därför avslås.

Rättegångskostnader

Mark- och miljööverdomstolen anser att den ersättning för rättegångskostnader som Nora kommun har tillerkänts av mark- och miljödomstolen, bl.a. med hänsyn till målets beskaffenhet och omfattning, får anses vara skälig. Överklagandet ska därför avslås även i den delen.

Nora kommun m.fl. är tappande parter i Mark- och miljööverdomstolen. Deras yrkanden om ersättning för rättegångskostnader i Mark- och miljööverdomstolen ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B

Överklagande senast den 12 juli 2023.

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Henrik Löf, tekniska rådet Ingrid Johansson, hovrättsrådet Li Brismo, referent, och hovrättsassessorn Simon Nesterud.



Hur man överklagar Mark- och miljööverdomstolens avgörande

Den som vill överklaga Mark- och miljööverdomstolens avgörande ska göra det genom att skriva till Högsta domstolen. Överklagandet ska dock skickas eller lämnas till Mark- och miljööverdomstolen.

Senaste tid för att överklaga

Överklagandet ska ha kommit in till Mark- och miljööverdomstolen senast den dag som anges i slutet av Mark- och miljööverdomstolens avgörande.

Beslut om häktning, restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken eller reseförbud får överklagas utan tidsbegränsning.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid, skickar Mark- och miljööverdomstolen överklagandet och alla handlingar i målet vidare till Högsta domstolen.

Prövningstillstånd i Högsta domstolen

Det krävs prövningstillstånd för att Högsta domstolen ska pröva ett överklagande. Högsta domstolen får meddela prövningsstillstånd endast om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen eller om
2. det finns synnerliga skäl till sådan prövning, så som att det finns grund för resning, att domvilla förekommit eller att målets utgång i Mark- och

miljööverdomstolen uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Överklagandets innehåll

Överklagandet ska innehålla uppgifter om

1. klagandens namn, adress och telefonnummer,
2. det avgörande som överklagas (domstolens namn och avdelning samt dag för avgörandet och målnummer),
3. den ändring i avgörandet som klaganden begär,
4. de skäl som klaganden vill ange för att avgörandet ska ändras,
5. de skäl som klaganden vill ange för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som klaganden åberopar och vad som ska bevisas med varje bevis.

Förenklad delgivning

Om målet överklagas kan Högsta domstolen använda förenklad delgivning vid utskick av handlingar i målet, under förutsättning att mottagaren där eller i någon tidigare instans har fått information om sådan delgivning.

Mer information

För information om rättegången i Högsta domstolen, se www.hogstodomstolen.se