



# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
2479-21

meddelad i Stockholm den 8 april 2022

## SÖKANDE

1. Brännö Bys Samfällighetsförening, 717906-1473
2. Donsö Bys Samfällighetsförening, 716443-8363
3. AA
4. BB
5. CC
6. DD

Ombud för 1–6: Gunilla Högberg Björck  
GBH Miljörätt  
Natt och dags allé 41  
745 93 Enköping

7. EE

## KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 28 januari 2021, M2012/00021, avseende överklaganden av Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om tillstånd enligt miljöbalken till verksamhet inom Göteborgs skärgårdskjutfält, Göteborgs kommun

## SAKEN

Rättsprövning

---

**HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

**BAKGRUND**

1. Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade 2010 att lämna Försvarsmakten tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad verksamhet på öarna Galterö, Stora Stårholmen, Käsö, Lilla och Stora Rävholmen, Käsö Fjärskär och Knappen i Göteborgs kommun. Tillståndet omfattade bl.a. skjutning med skarp och lös ammunition samt handgranats- och sprängverksamhet under totalt 115 skjutdagar per år. Försvarsmakten fick också tillstånd att, under vissa förutsättningar, bedriva verksamhet utöver 115 skjutdagar per år vid enstaka stora nationella och internationella övningar samt oförutsedda övningar inför internationella insatser. Tillståndet förenades med vissa villkor för verksamheten, bl.a. fastställdes den högsta mängd ammunition per år som fick användas. Vidare fick störande verksamhet inte ske under tiden 1 juni till och med 15 augusti.
2. Miljöprövningsdelegationens beslut överklagades till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt som med eget yttrande överlämnade målet till regeringen för prövning. Mark- och miljödomstolen ansåg att vissa av villkoren i beslutet borde ändras och att det borde införas ytterligare ett villkor om information till allmänheten. I övrigt ansåg domstolen att miljöprövningsdelegationens beslut borde stå fast.
3. Regeringen fann vid en samlad bedömning att miljöprövningsdelegationen i huvudsak hade gjort en rimlig avvägning mellan å ena sidan Försvarsmaktens

behov av att kunna bedriva nödvändig övningsverksamhet på västkusten och å andra sidan de boendes behov av en god boendemiljö samt friluftslivets och naturvårdens intressen. Regeringen ansåg dock att vissa skärpningar och förtydliganden av villkoren för verksamheten var motiverade.

4. Regeringen ändrade därför miljöprövningsdelegationens beslut på så sätt att den tog bort möjligheten för Försvarsmakten att vid enstaka stora nationella och internationella övningar samt oförutsedda övningar inför internationella insatser medges verksamhet utöver 115 skjutdagar per år. Vidare ändrades vissa villkor, bl.a. fick skjutning, sprängning, övningsverksamhet med flygplan, helikoptrar och UAV-farkoster samt stridsövning med stridsbåt inte ske från midsommarafton till och med 31 augusti. Det infördes också ett nytt villkor som innebar att Försvarsmakten inför viss verksamhet skulle informera den berörda allmänheten.
5. Det som i övrigt anförts i ärendet ansåg regeringen inte borde medföra några ändringar i beslutet.

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

6. *Brännö Bys Samfällighetsförening m.fl.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas samt att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Sökandena anför följande.
7. Försvarsmaktens verksamhet aktualiserar frågor om hur det s.k. ramvatten-direktivet, 2000/60/EG, ska tolkas. Det kan inte anses uppenbart hur frågorna ska besvaras. Ett förhandsavgörande avseende tolkningen av direktivets bestämmelser är därför nödvändigt.

8. Beslutsunderlaget i målet är så undermåligt att det inte kan ligga till grund för en rättslig prövning. Placeringen av verksamheten strider vidare mot 2 kap. 6 § och 3 kap. miljöbalken. Verksamheten riskerar dessutom att strida mot bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken om miljö kvalitetsnormer för vatten. Härtill kommer att verksamheten riskerar att medföra betydande påverkan på Natura 2000-området Vrångöskärgården. Trots detta har ingen prövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken gjorts i någon instans.
9. Verksamheten riskerar också att medföra sådan avsiktlig störning av skyddade arter och sådan skada på skyddade arters fortplantningsområden och viloplätser som avses i 4 § 2 och 4 artskyddsförordningen (2007:845). De arter som hotas är fåglar, tumlare och sälar.
10. *EE* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas samt anför följande. Beslutet strider mot den samrådsskyldighet som finns enligt miljöbalken samt mot 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss. Regeringen har inte behandlat den anmälan om jäv som gjorts mot en ledamot av mark- och miljödomstolen.

## SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

### Rättslig reglering m.m.

#### *Rättsprövning*

11. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

12. I 7 § anges att om Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.
13. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kravet på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger viss handlingsfrihet vid beslutfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

*Miljöbalken m.m.*

14. I 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken anges att för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.
15. Enligt 7 § första stycket gäller kraven i 6 § första stycket 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. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.
16. Av 4 kap. 8 § miljöbalken framgår att en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har

lämnats. Av 27 § första stycket 1 och 2 följer att ett Natura 2000-område är ett sådant naturområde som omfattas av bestämmelsen. I 28 a § första stycket anges att tillstånd krävs för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 27 § första stycket 1 eller 2.

17. I 3 kap. finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden och i 5 kap. finns bestämmelser om miljökvalitetsnormer och miljökvalitetsförvaltning.
18. I 4 § 2 och 4 artskyddsförordningen (2007:845) anges att i fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till förordningen har markerats med N eller n är det förbjudet att avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder samt att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Av bilaga 1 framgår att tumlare markerats med N.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

19. I målet aktualiseras ingen sådan unionsrättslig tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.
20. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de i målet tillämpliga bestämmelserna i miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar.
21. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen har förekommit fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

22. Regeringens beslut kan inte anses strida mot bestämmelserna i miljöbalken eller någon annan rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Margit Knutsson, Per Classon, Inga-Lill Askersjö och Kristina Svahn Starrsjö.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Hannah Ivarsson.