

**Not 8**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 8 april 2022 följande dom (mål nr 2479-21).

**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. ramvattendirektivet, 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 miljökvalitetsnormer 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 viloplats som avses i 4 § 2 och 4 artskyddsförordningen (2007:845). De arter som hotas är fåglar, tumlare och sälar.

10. *H.N.* 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 miljö-kvalitetsnormer och miljö-kvalitetsförvaltning.

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.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

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

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Classon, Askersjö* och *Svahn Starrsjö*. Föredragande var justitiesekreteraren Hannah Ivarsson.

---

**Regeringen** (*Miljödepartementet, 2021-01-28*):

*Miljökonsekvensbeskrivningen*

Flera klagande har framfört att miljökonsekvensbeskrivningen har allvarliga brister, bland annat när det gäller bullerstörning, lokaliseringsutredning, påverkan på Natura 2000-området Vrångö-skärgården, påverkan på arter skyddade enligt artskyddsförordningen samt spridning av tungmetaller. Synpunkter har även framförts på brister i samrådet. Försvarmakten har, efter föreläggande från regeringen, kompletterat underlaget i flera av dessa avseenden.

Med hänsyn till att verksamheten på Göteborgs skärgårdsskjutfält har bedrivits under lång tid samt de uppenbara svårigheterna att hitta alternativa platser på västkusten som motsvarar Försvarmaktens behov gör regeringen bedömningen att lokaliseringsutredningen kan accepteras. Regeringen gör sammantaget bedömningen att miljökonsekvensbeskrivningen, efter genomförda kompletteringar, även i övrigt uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och kan godkännas.

*Natura 2000, artskydd och miljökvalitetsnormer*

Av underlaget i ärendet framgår att det i samband med vissa övningsmoment uppkommer buller med en utbredning som sträcker sig in över vattenområden och öar i norra delen Natura 2000-området Vrångö-skärgården. Dessa övningsmoment är dock begränsade i tid och avståndet till det skyddade området är förhållandevis stort. Övningsverksamheten innebär vidare ingen landstigning på öar inom Natura 2000-området. Regeringen gör sammantaget bedömningen att verksamheten inte innebär en sådan påverkan på miljön i Natura 2000-området Vrångöskärgården att tillstånd krävs enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken

Försvarmakten har i komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen redovisat underlag i fråga om påverkan på skyddade fågelarter inom övningsområdet. Regeringen gör sammantaget bedömningen att verksamheten kan komma att innebära viss påverkan på enskilda individer av fågelarter upptagna i artskyddsförordningen. Påverkan bedöms dock inte bli av sådan omfattning att verksamheten står i strid med 4 § artskyddsförordningen.

Försvarmakten har i komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen redovisat underlag i fråga om påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten och miljökvalitetsnormer enligt förordningen (2001:554) om miljökvalitetsnormer för fisk- och musselvatten. Av denna framgår att påverkan på vattenmiljön i första hand är kopplad till tillförsel av bly från finkalibrig ammunition. I de miljökvalitetsnormer som fastställts för de aktuella vattenförekomsterna saknas klassning för parametern bly. Mängden biotillgängligt bly som tillförs recipienten till följd av verksamheten är dock liten, både i absoluta tal och i förhållande till andra källor som belastar området. Regeringen gör bedömningen att verksamheten inte påverkar möjligheterna att uppfylla fastställda miljökvalitetsnormer.

*Verksamhetens lokalisering*

Verksamhetens lokalisering och tillåtlighet har ifrågasatts av flera klagande, i första hand med hänvisning till de bullerstörningar och säkerhetsrisker som verksamheten medför.

Regeringen konstaterar att Försvarsmakten i varierande omfattning har bedrivit övningsverksamhet i området sedan 1940. De större öarna inom skjutfältet är utpekade som riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Området är bl.a. också utpekat som riksintresse för friluftsliv enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 3 kap. 10 § miljöbalken ska, i fall där ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Av samma bestämmelser framgår att försvarsintresset ska ges företräde i fall där området eller del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret.

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och den operativa förmågan öka. Att försvara Sverige mot väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. Att uppnå denna målsättning förutsätter att Försvarsmaktens förband över mer än vad de har gjort tidigare. Likaså behöver Försvarsmaktens grundorganisation, av geografiska, beredskaps- och utbildningsskäl förändras och förstärkas genom att sex regementen/flottiljer återinrättas. För att bidra till att försvara och skydda de viktiga västliga förbindelserna organiseras ytterligare en amfibiebataljon som lokaliseras till Göteborg som en del av det återinrättade Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg.

Göteborgs skärgårdsskjutfält är det enda kvarvarande skärgårdsskjutfältet på västkusten och har därmed avgörande betydelse för att nå detta mål, vilket i sin tur är en förutsättning för att tillgodose riksintresset för totalförsvaret. Regeringen konstaterar samtidigt att den fortsatta utökade verksamheten på Göteborgs skärgårdsskjutfält innebär betydande bullerstörningar för närboende och påverkar förutsättningarna för friluftsliv i delar av ett område av riksintresse för friluftslivet. Antalet dagar då de mest störande vapentyperna används begränsas dock genom vad Försvarsmakten angivit i ansökans verksamhetsbeskrivning, och genom verksamhetsuppehåll under sommaren säkerställs att områden är tillgängligt för allmänheten under den period då friluftslivet är som mest intensivt. Området som pekats ut som riksintresse för friluftsliv omfattar stor areal, och med tydlig information och god dialog ökar förutsättningarna för samutnyttjande av området. Regeringen bedömer därför att verksamheten vid Göteborgs skärgårdsskjutfält inte kommer att medföra en påtaglig skada på riksintresset för friluftsliv. Vid en samlad bedömning delar regeringen miljöprövningsdelegationens och mark- och miljödomstolens bedömning att skjutfältet lokalisering är godtagbar.

*Tillståndets omfattning och villkor*

[text här utelämnad]

Regeringen konstaterar att den huvudsakliga miljöpåverkan av den militära övningsverksamheten på Göteborgs skärgårdsskjutfält är kopplad till bullerstörning i samband med skjutning och sprängning. De övningsmoment som innebär störst bullerstörningar är sprängning av större sprängladdningar, skjutning med granatgevär samt skjutning med tung kulspruta, i synnerhet från båt. Det överklagade tillståndsbeslutet innebär att dessa övningsmoment begränsas i tid och omfattning.

[...]

Vid en samlad bedömning finner regeringen att miljöprövningsdelegationen i huvudsak har gjort en rimlig avvägning mellan å ena sidan Försvarmaktens 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 anser dock att vissa skärpningar och förtydliganden av villkoren för verksamheten är motiverade enligt nedan.

[texten om ändringarna av villkoren har här utelämnats]

Regeringen finner att det som i övrigt anförts i ärendet inte bör medföra ändringar i det överklagade beslutet.

– Regeringen ändrar Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut den 21 december 2010 på följande sätt.<sup>1</sup>

Regeringen avslår överklagandena i övrigt.

---

<sup>1</sup> Se punkt 4 i Högsta förvaltningsdomstolens dom för en sammanfattning av ändringarna (red. anm.).