

Not 50

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 23 oktober 2024 följande dom (mål nr 2941-23).

Bakgrund

1. Vattenfall Vindkraft AB har sedan 2006 tillstånd att uppföra och driva en gruppstation för vindkraft inom området Kriegers flak i södra Östersjön. Bolaget har också tillstånd att lägga ut undervattenskablar från Sveriges territorialgräns till gruppstationen och för de kablar inom området som krävs för gruppstationens funktion på kontinentalsockeln inom Sveriges ekonomiska zon (regeringens beslut i ärende dnr M2004/4159 respektive N2005/3709).

2. Vattenfall Vindkraft AB ansökte 2021 om tillstånd att lägga ut de elkablar som krävs för vindkraftsparkens funktion på kontinentalsockeln inom Sveriges ekonomiska zon i södra Östersjön. Vidare ansökte Vattenfall Eldistribution AB om tillstånd att lägga ut maximalt fyra kabelförband på kontinentalsockeln inom Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon i södra Östersjön.

3. Genom det nu klandrade beslutet gav regeringen tillstånd att lägga ut kablarna i enlighet med bolagens ansökan. Åtgärderna ska ha avslutats senast den 16 februari 2033 och beslutet förenades med 16 villkor. Regeringen beslutade även att återkalla sitt tidigare tillstånd från 2006 i ärendet med dnr N2005/3709.

Yrkanden m.m.

4. *Föreningen Svenskt Landskapsskydd* ansöker om rättsprövning och anför följande.

5. Regeringen har fattat sitt beslut på otillräcklig och felaktig grund. Miljökonsekvensbeskrivningen har inte varit fullständig och de paragrafer som beslutet hänvisar till är inte rätt lagrum. Regeringen har varit jävig när den fattat sitt beslut.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

6. Av 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

7. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

8. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven 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 en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Lagen om kontinentalsockeln

9. Enligt 3 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela tillstånd för annan än staten att genom geofysiska mätningar, borrhning eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna.

10. Av 2 b § 2 framgår att det som sägs i kontinentalsockellagen om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar även gäller för undersökning inför utläggning och utläggning av undervattenskablar och rörledningar som (a) dras fram för utforskning av kontinentalsockeln eller utvinning av dess naturtillgångar, (b) dras fram inom eller fortsätter in på svenskt territorium, eller (c) dras fram eller används i samband med en verksamhet på en anläggning, konstruktion eller konstgjord ö på kontinentalsockeln.

11. Enligt 3 a § första stycket tillämpas vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln eller att utvinna naturtillgångar från den 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Vid prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln tillämpas enligt andra stycket dessutom 3 och 4 kap. miljöbalken.

Förvaltningslagen

12. I 16 och 17 §§ förvaltningslagen (2017:900) regleras jäv vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och vid handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. Föreningen har anfört att det förekommit jäv vid regeringens prövning av bolagens ansökan. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att förvaltningslagen inte är direkt tillämplig i regeringsärenden men att de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning följs vid handläggning av regeringens förvaltningsärenden (se prop. 2016/17:180 s. 27 och bl.a. HFD 2011 ref. 10). Av betydelse är också bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet.

14. Högsta förvaltningsdomstolen, som konstaterar att regeringen är ansvarig för att fatta beslut om tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln, finner att det inte har kommit fram någon omständighet som tyder på att jäv har förelegat vid beslutsfattandet eller att objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen har åsidosatts.

15. Föreningen har också anfört att regeringen, när den fattade sitt beslut med stöd av 3 § lagen om kontinentalsockeln, har grundat sitt beslut på fel lagrum. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar emellertid att det som sägs i 3 § om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar enligt 2 b § även gäller för utläggning av sådana undervattenskablar som är aktuella i detta mål.

16. Slutligen har föreningen anfört att beslutet tagits på otillräcklig och felaktig grund samt att miljökonsekvensbeskrivningen inte är fullständig.

17. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de i målet tillämpliga bestämmelserna i lagen om kontinentalsockeln som reglerar vilka överväganden som ska göras vid tillståndsprövningen är allmänt hållna och ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Det har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

18. Inte heller framgår det klart av omständigheterna i målet att regeringens beslut på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Baran, von Essen* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emelie Dahlgren.

Regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023-02-16):

Prövningens omfattning och formella frågor

Under ärendets handläggning har en fråga uppkommit om bottenundersökningarnas omfattning utanför kabelkorridoren inför anläggande av exportkabeln utgör sådana undersökningar som Sveriges geologiska undersökning har att tillståndspröva enligt vad som anges i 5 a § kontinentalsockelförordningen (1966:315).

Bolagen har förtydligt att undersökningarna är nödvändiga för utläggningen av kablar och säkerställande av exportkabelns säkerhet och drift utanför kabelområdet.

Regeringen konstaterar att de undersökningar som bolagen avser utföra både inom kabelkorridoren (300 meter bred) och i områdena inom 100 meter på varje sida om kabelkorridoren syftar till att säkerställa utläggningen av exportkabeln. Undersökningarna ska genomföras för att upptäcka till exempel oexploderade minor eller kulturarvsobjekt för att ha en marginal för justering av kabelruffen i händelse av fynd. Eftersom undersökningarna, även utanför kabelkorridoren, utgör ett moment med direkt samband till själva utläggningen av exportkabeln kan de omfattas av ett tillstånd att lägga ut undervattenskablarna.

Regeringens bedömning

Enligt 3 § kontinentalsockellagen får regeringen meddela tillstånd för annan än staten att genom geofysiska mätningar, bormning eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna. Ett tillstånd ska avse ett bestämt område och en viss tid. Regeringen får meddela föreskrifter om att ett visst slag av verksamhet som det får lämnas tillstånd till enligt första stycket får bedrivas utan tillstånd.

Av 2 b § kontinentalsockellagen framgår att det som sägs i lagen om att utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar även gäller för utläggning av undervattenskablar som dras fram inom eller fortsätter in på svenskt territorium alternativt dras fram eller används i samband med en verksamhet på en anläggning, konstruktion eller konstgjord ö på kontinentalsockeln.

Enligt 4 § kontinentalsockellagen ska ett tillstånd att utforska kontinentalsockeln förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt, såsom att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser samt trygga säkerheten. Av 4 c § kontinentalsockellagen framgår att ett tillstånd för sin giltighet får göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för att ta bort anläggningar och för andra åtgärder för återställning. I fråga om beskaffenheten av säkerheten gäller 2 kap. 25 § utsökningsbalken. Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten och förvaras av länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs eller som närmaste del av Sveriges sjöterritorium ligger i.

Av handlingarna i ärendet framgår att ingen av remissinstanserna motsätter sig att tillstånd till utläggande av kablar ges.

Bolagen har med vissa mindre justeringar som utgångspunkt föreslagit att samma villkor som föreskrivits i det tidigare kontinentalsockelagstillståndet från 2006 (N2005/3709) bör gälla. För att undvika dubbelreglering har bolagen undvikit att föreslå villkor om omgivningspåverkan m.m. som regleras i de parallella tillstånden som det redogörs för under rubriken Tidigare beslut och parallella tillstånd ovan.¹

Under ärendets handläggning har bolagen accepterat ett flertal av remissinstansernas förslag till kompletterande och mer begränsande villkor i jämförelse med vad som ursprungligen föreslogs i ansökan. Bolagen har bl.a. accepterat förslag på villkor om marinarkeologiska lämningar, hänsyn till sjöfart, befintliga undervattenskablar och rörledningar samt förslag på villkor om övervakning, rapportering och information.

Remissinstanserna har dock i vissa avseenden ansett att mer omfattande åtaganden och restriktioner än de ovan beslutade villkoren bör ställas upp.

Regeringen delar bolagens uppfattning att villkor nr 2 om geotekniska- och geofysiska undersökningar inte bör ändras i enlighet med Sveriges geologiska undersöknings förslag till tillägg vad avser frekvens, passiv akustisk övervakning och särskilt utpekade observatörer. Aktuella frågor kring övervakning av förekomst av tumlare, frekvenser m.m. har prövats av mark- och miljödömsstolen som inte har funnit skäl att tillmötesgå Sveriges geologiska undersöknings synpunkter. Så har inte heller skett i det meddelade Natura 2000-tillståndet. Regeringen finner att det saknas skäl att nu frångå såväl dömsstolens som länsstyrelsens bedömning i frågan.

Regeringen delar vidare bolagens bedömning att villkor om påverkan på lek för fisk inte behöver föreskrivas så som Sveriges Fiskares Producentorganisation och Swedish Pelagic Federation föreslår då detta träffas av reglering i parallella tillstånd inom Sveriges territorium respektive

¹ Det avsnitt som åsyftas har utelämnats i denna notis (red. anm.).

ekonomiska zon på det sätt bolagen angett. Regeringen bedömer att effekterna på befintligt och framtida fiske kommer kunna begränsas till följd av att kablarna kommer att övertäckas om de inte kan anläggas på ett djup i havsbotten som är säkert mot trålredskap vilket det ska hållas dialog om med yrkesfisket.

Havs- och vattenmyndigheten har efterfrågat ett tillägg om att tidsperioden när inga anläggningsarbeten får utföras till havs (april–maj) även bör omfatta nedmontering och återställning av området. Regeringen anser i likhet med bolagen inte att några detaljerade villkor om hur ett återställande ska gå till bör föreskrivas i detta beslut.

Länsstyrelsen i Skåne län har efterfrågat villkor om att områden för tillfälliga grävningar, spolningar eller plogningar så långt möjligt ska återställas till ursprungligt skick så att inga diken kvarstår i havsbotten. Länsstyrelsen har vidare begärt att lågsvavlig olja ska användas för drift av de dieselmotorer som används under anläggningsperioden. Regeringen delar bolagens bedömning att en reglering om återställande endast är rimlig vid kablarnas landföring, där grävning sker. Det är inte rimligt att reglera frågan i nu aktuell prövning för utläggande av kabel på havsbotten utanför landanslutningsområdet. Regeringen anser inte heller att ett villkor om användande av lågsvavlig olja behöver föreskrivas eftersom detta regleras genom annan författning.

Bolagen uppger i ansökan att en avvecklingsplan ska tas fram inför arbetet med återställning av havsbotten i den ekonomiska zonen. Regeringen bedömer att det är ett lämpligt förfarande varför villkor nr 12 utformas i enlighet med det.

Av 3 a § kontinentalsockellagen framgår att vid prövning av tillstånd att utforska kontinentalsockeln tillämpas bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken.

Regeringen konstaterar att underlaget i ärendet är tillräckligt för regeringens prövning och bedömer att bolagen har visat att de uppfyller kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken. Bolagen har vidare visat hur de kommer att vidta de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att den sökta åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3 § miljöbalken). Regeringen bedömer vidare att bolagen har visat att den valda platsen för utläggning av kablarna är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § miljöbalken). Även övriga tillämpliga bestämmelser i 2 kap. miljöbalken är enligt regeringens mening uppfyllda. Utredningen i ärendet ger inte anledning att anta att någon miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken skulle överskridas.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att de utläggningsarbeten som ansökan omfattar uppfyller de krav som ställs i kontinentalsockellagen och miljöbalken, om tillståndet förenas med villkor. De föreslagna villkoren med justeringar bedöms vara skäliga för bolagen och samtidigt tillräckligt långtgående för att förhindra att det uppstår otillåtna skador på allmänna eller enskilda intressen.

Med hänsyn till de parallella tillstånden bedömer regeringen att en anläggningstid om tio år är lämplig i det aktuella fallet.

I enlighet med bolagens medgivande bör det tidigare givna tillståndet enligt kontinentalsockellagen av den 29 juni 2006 i regeringens ärende med dnr N2005/3709 återkallas.

– Regeringen ger tillstånd enligt 3 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln (kontinentalsockellagen) till

a Vattenfall Vindkraft AB att lägga ut de elkablar som krävs för en vindkraftsparks funktion på kontinentalsockeln inom Sveriges ekonomiska zon i södra Östersjön inom det område som framgår av bilagan [här utelämnad].

b Vattenfall Eldistribution AB att lägga ut maximalt fyra kabelförband (den så kallade exportkabeln) på kontinentalsockeln inom Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon i södra Östersjön inom det område som framgår av bilagan.

De bygg- och anläggningsåtgärder som krävs för att lägga ut kablarna ska ha avslutats senast den 16 februari 2033.

Regeringen återkallar det tillstånd regeringen gav enligt kontinentalsockellagen den 29 juni 2006 i ärendet med dnr N2005/3709.

[Regeringen beslutade om 16 villkor för verksamheten. Villkoren har här utelämnats.]