

Not 52

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 25 oktober 2024 följande dom (mål nr 7962-23).

Bakgrund

1. Åshults Kraft AB beviljades i juni 2015 tillstånd att anlägga och driva en gruppstation med vindkraftverk på ett antal fastigheter i Växjö och Uppvidinge kommuner. Gruppstationen skulle ha driftsatts inom fem år från det datum då tillståndet fick laga kraft, vilket det fick i oktober 2017. Igångsättningen blev dock fördröjd bl.a. på grund av fördröjd elanslutning, varför Åshults Kraft AB i januari 2021 ansökte om att igångsättningstiden skulle förlängas.

2. Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Kalmar län avslag ansökan med följande motivering. De skäl som bolaget redovisat för dröjsmålet kan anses giltiga, men även motstående intressen måste beaktas. I ett försvarsbeslut i november 2017 om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del, anges att området har ökad betydelse som lågflygningsområde. Det är en sådan omständighet som inträffat efter tillståndsprövningen som väsentligt påverkar bedömningen av de tillåtlighetsgrunder som anges i miljöbalken och som sannolikt skulle ha inneburit att verksamheten inte hade kunnat tillåtas vid en ny tillståndsprövning. Detta utgör hinder för att förlänga igångsättningstiden.

3. Åshults Kraft AB överklagade beslutet till Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt som med eget yttrande överlämnade målet till regeringen för prövning. Domstolen ansåg att det överklagade beslutet borde upphävas och målet återförvisas till miljöprövningsdelegationen för fortsatt handläggning eftersom beslutet var grundat på sådant som ska beaktas vid en tillåtlighetsprövning och inte ska prövas i ett ärende om förlängning av igångsättningstid.

4. Regeringen avslag överklagandet på i huvudsak samma grund som miljöprövningsdelegationen.

Yrkanden m.m.

5. Åshults Kraft AB yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut och återförvisa ärendet för ny handläggning till i första hand miljöprövningsdelegationen och i andra hand till regeringen. Bolaget anför följande.

6. Prövningen av ett ärende om förlängd igångsättningstid enligt 24 kap. 2 § miljöbalken ska inte omfatta tillståndets giltighet. Regeringens beslut innebär att det i praktiken sker en ny tillåtlighetsprövning. Försvarsmakten har bedrivit lågflygning i det aktuella området sedan 1970-talet, det är alltså inte en omständighet som har inträffat efter det att tillståndet meddelades. Ett flertal gruppstationer med vindkraftverk inom området har uppförts, fått tillstånd och även förlängning av igångsättningstiden trots att området under lång tid använts av försvaret för lågflygning. Området där vindkraftverken avses uppföras är utpekade som riksintresse för energiproduktion.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

Rättsprövning

7. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen 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.

8. 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.

9. 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. Prövningen ska ske med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Miljöbalken

10. Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

11. I 24 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillståndets giltighet m.m. I 2 § första stycket anges att ett tillstånd förfaller, om tillståndshavaren inte iakttar de bestämmelser som har meddelats i tillståndsdomen eller tillståndsbeslutet i fråga om tid inom vilken arbetena ska vara utförda eller den tid inom vilken igångsättning ska ha skett.

12. Enligt andra stycket kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden med högst tio år om tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller. Tillståndsmyndigheten får föreskriva nya eller strängare villkor efter vad som är skäligt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

13. Huvudregeln enligt 24 kap. 2 § första stycket miljöbalken är att ett tillstånd förfaller om inte igångsättning sker inom den tid som föreskrivs i tillståndsbeslutet. Enligt andra stycket kan dock tillståndsmyndigheten under vissa förutsättningar förlänga tiden. Tillståndsmyndighetens prövning av frågan om förlängning ska visserligen inte motsvara en helt ny tillståndsprövning, men enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan omständigheter som inträffat i tiden efter tillståndsprövningen beaktas.

14. Efter att bolaget meddelades sitt tillstånd har Försvarmakten gjort en ny bedömning av vilka områden som ska anses vara av betydelse för totalförsvaret och som därför enligt 3 kap. 9 § miljöbalken så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalför-

svarets intressen. Planen är att de aktuella vindkraftverken ska uppföras inom ett av dessa områden. Regeringen har grundat sitt beslut på att det militära försvaret, med hänsyn till det försämrade säkerhetspolitiska läget, behöver stärkas och den operativa förmågan öka, vilket förutsätter att Försvarsmaktens förband övar mer än vad de har gjort tidigare. Mot bakgrund härav konstaterar regeringen att det aktuella områdets betydelse för Försvarsmakten har förändrats efter att bolaget meddelades sitt tillstånd.

15. Regeringen får vid sitt beslutsfattande anses ha hållit sig inom det bedömningsutrymme som den aktuella regleringen medger. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet 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, Askersjö, Baran, von Essen* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren *Mårten Olsson*.

Regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet 2023-09-28):

När det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten ska mark- och miljödomstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning enligt 21 kap. 7 § miljöbalken.

Enligt 24 kap. 2 § miljöbalken kan tillståndsmyndigheten förlänga tiden inom vilken igångsättning av en tillståndsgiven verksamhet ska ha skett med högst tio år. En förutsättning för sådan förlängning är att tillståndshavaren visar att denne har giltigt skäl för dröjsmålet eller att synnerliga olägenheter skulle uppstå om tillståndet förfaller.

Regeringen konstaterar att de skäl som Åshults Kraft AB har redovisat som skäl för dröjsmålet, bl.a. den fördröjda elanslutningen, kan anses utgöra giltiga skäl för dröjsmålet. Vid bedömningen av om förlängning ska ges måste däremot även motstående intressen beaktas (prop. 1997/98:45, del 2, s. 254). Sådana omständigheter som inträffat i tiden efter tillståndsprövningen och som väsentligt kan påverka bedömningen av tillåtlighetsfrågan ska beaktas och kan inverka på möjligheten till förlängning.

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. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. Att uppnå denna målsättning förutsätter att Försvarsmaktens förband övar mer än vad de har gjort tidigare. Likaså behöver Försvarsmaktens grundorganisation förändras och förstärkas genom att sex regementen eller flottiljer återinrättas. Rysslands

invasion av Ukraina har inneburit att det säkerhetspolitiska läget har skärpts ytterligare. Sveriges försvarsförmåga måste av denna anledning öka och upprustningen måste ske i snabbare takt varför anslaget till det militära försvaret har tillförts två miljarder kronor under 2022. Så fort det är praktiskt möjligt ska anslagen för det militära försvaret öka till två procent av bruttonationalprodukten (BNP). Kopplat till detta har regeringen gett Försvarsmakten i uppdrag att planera för att anslagen till det militära försvaret når två procent av BNP senast år 2028.

Med hänsyn till risken för att en ytterligare utbyggnad av vindkraft kan kraftigt motverka totalförsvarets möjlighet till lågflygning i området finner regeringen att igångsättningstiden för verksamheten inte kan förlängas. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.