

Not 59

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 12 november 2024 följande dom (mål nr 4919-23).

Bakgrund

1. Fortifikationsverket ansökte om dispens för och tillstånd till att få utföra markavvattning på fastigheten Karlsborgs flygfält 1:1 i Karlsborgs kommun. Syftet med markavvattningen var att öka bärigheten på vissa ytor inom flygfältet för att de ska uppfylla gällande regelverk och kunna bära luftfartyg samt räddnings- och fälthållningsfordon. Ansökan omfattade dränering och täckdikning och avsåg nedläggning av cirka 34 kilometer ledningar inom Karlsborgs flygplats.

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade att lämna Fortifikationsverket dispens från markavvattningsförbud och tillstånd till markavvattningsåtgärder inom Karlsborgs flygplats på fastigheten Karlsborgs flygfält 1:1 Karlsborgs kommun. Länsstyrelsen godkände den miljökonsekvensbeskrivning som hade bifogats ansökan. Beslutet gällde under förutsättning att elva villkor uppfylldes. Vidare angavs att tillståndet skulle tas i anspråk inom två år efter att det vunnit laga kraft och åtgärderna skulle vara genomförda senast inom fem år efter att tillståndet tagits i anspråk.

3. Ett av villkoren, villkor 4, innebar att Fortifikationsverket skulle utföra en utredning av vilken halt PFAS11 som det går att rena ner till och att minst 99 % av PFAS11 ska tas bort vid reningen. Utredningen med förslag till haltvillkor skulle redovisas till tillsynsmyndigheten senast ett år efter att anläggningen hade tagits i drift.

4. Länsstyrelsens beslut överklagades till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt av Fortifikationsverket, kommuner och enskilda. Mark- och miljödomstolen överlämnade målet med ett eget yttrande till regeringen för prövning. Mark- och miljödomstolen föreslog att det överklagade beslutet i första hand skulle upphävas och att ansökan från Fortifikationsverket skulle avvisas, i andra hand att länsstyrelsens beslut skulle undanröjas och ärendet återförvisas till länsstyrelsen och i tredje hand föreslog domstolen att regeringen skulle upphäva det överklagade beslutet och avslå ansökan. För det fall regeringen skulle anse att dispens och tillstånd skulle beviljas föreslog domstolen att yrkanden av Fortifikationsverket om ändring av vissa villkor skulle avslås och att villkor 4 skulle ges en annan lydelse.

5. Regeringen ändrade beslutet endast avseende villkor 4 samt beslutade om en tillkommande delegation till tillsynsmyndigheten.

6. Regeringen angav som utgångspunkt för beslutet att försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken skulle beaktas. Regeringen hänvisade även till den rimlighetsavvägning som ska ske enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vilken bl.a. innebär att när det är fråga om en åtgärd som behövs för totalförsvaret ska det vid avvägningen även tas hänsyn till det förhållandet.

7. Regeringen konstaterade att den miljökonsekvensbeskrivning som finns i ärendet är tillräcklig för den prövning som regeringen ska göra. Regeringen angav att den markavvattning som Fortifikationsverket ansökt

om att genomföra kan tillåtas då den bedöms kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten under förutsättning att de skyddsåtgärder som framgår av länsstyrelsens beslut genomförs.

8. Regeringen angav vidare följande. Fortifikationsverket bör ges en längre tid att följa reningen under olika förhållanden innan myndigheten ska redovisa en utredning om haltvillkor till tillsynsmyndigheten varför utredningstiden ändras till 27 månader. Kravet på reningsgrad bör ändras för att säkerställa att det är tekniskt möjligt att uppnå kravet. Reningsanläggningen bör utformas så att minst 95 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen. Haltvillkor för utsläpp från reningsanläggningen bör beslutas av tillsynsmyndigheten utifrån den utredning som Fortifikationsverket ska göra varför tillsynsmyndigheten bör få en sådan delegation.

9. Vad som i övrigt anförts i överklagandena medförde enligt regeringens bedömning inte skäl att ändra det överklagade beslutet.

Yrkanden m.m.

10. *Sökande 1–11*¹ ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas samt att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Sökandena anför följande.

11. Den tillståndsgivna markavvattningen riskerar att medföra negativ påverkan på vattenförekomsterna Vättern och Bottensjön för vilka det finns miljö kvalitetsnormer. Prövningsmyndigheten behöver granska hur verksamheten riskerar att påverka aktuella miljö kvalitetsnormer och utgångspunkten för den bedömningen måste då vara aktuell vattenstatus samt de kvalitetsfaktorer som sänker statusen. Det saknas tillräckliga utredningar i den delen och den information som ges kan inte i tillräcklig omfattning ligga till grund för att göra en bedömning av påverkan på miljön. En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning utgör en processförutsättning för tillståndsprövning. Tillståndet strider mot icke-försämringskravet och försiktighetsprincipen i 5 kap. 4 § respektive 2 kap. 3 § miljöbalken. Omständigheten att tillståndet förenats med utredningsvillkor innebär att en sådan fullständig prövning som direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet) föreskriver omöjliggörs innan tillstånd meddelas. En tillfällig försämring under utredningstiden är inte heller tillåten.

12. Vättern är utpekad som Natura 2000-område enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) och direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Regeringen har tillåtit en verksamhet som helt klart kan medföra olägenheter för Natura 2000-området. Det krävs därför att tillstånd söks enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Tillståndskravet innebär

¹ Naturskyddsföreningen i Askersund, Naturskyddsföreningen Bankeryd, Naturskyddsföreningen Jönköping, Naturskyddsföreningen Linköping, Naturskyddsföreningen i Motala, Skaraborgs Naturskyddsförening, Naturskyddsföreningen i Vadstena, Naturskyddsföreningen i Ödeshög, Naturskyddsföreningen i Örebro län, Naturskyddsföreningen i Östergötland och Urberggruppen Grenna (red. anm.).

bl.a. att särskilda krav ställs på miljökonsekvensbeskrivningen för att kunna bedöma den påverkan som kan komma att ske i de skyddade områdena. En sådan uttömmande utredning har inte gjorts. Det finns inte förutsättningar i aktuellt fall för att medge tillstånd med stöd av undantagsbestämmelserna i 7 kap. 29 § miljöbalken.

13. Det föreligger en stor osäkerhet i aktuellt mål vad gäller tolkningen och tillämpningen av vattendirektivet. Det är av vikt med ett klargörande då stora naturvärden står på spel. Det finns risker i förhållande till frågor som avser verksamhetens tillåtlighet. Mot bakgrund av den osäkerhet som finns avseende tolkningen av direktivet är ett inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen nödvändigt.

14. *Sökande 12–16²* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Sökandena anför följande.

15. Fel verksamhetsutövare har fått dispens och tillstånd till markavvattning. Försvarsmakten är rätt verksamhetsutövare. Att dispens och tillstånd till markavvattning ges till fel verksamhetsutövare strider mot syftet med bestämmelserna i 9 och 11 kap. miljöbalken. Vidare uppfyller miljökonsekvensbeskrivningen inte de krav som uppställs i 6 kap. 35–37 §§ miljöbalken. Prövningen har inte heller fått en korrekt omfattning eftersom markavvattningen prövats separat från andra verksamheter på området. Att tillåta omfattande dräneringsåtgärder utan avhjälpandeplan strider mot 10 kap. 5, 13 och 14 §§ miljöbalken. De riskbedömningar som redovisas i ärendet av Fortifikationsverket och länsstyrelsen baseras på föråldrade värden.

16. Regeringens beslut strider mot icke-försämringskravet som kommer till uttryck i 5 kap. 4 § och 2 kap. 7 § miljöbalken och vattendirektivets artiklar 4 och 7. Miljökvalitetsnormen för PFOS är redan överskriden och PFOS-halten kommer att fortsätta öka vilket innebär att Vätterns vatten kommer att bli otjänligt. Frågan om tillståndskrav enligt 7 kap. miljöbalken på grund av att området är klassat som ett Natura 2000-område har helt nonchalerats i ansökan samt i länsstyrelsens och regeringens beslut. Det utgör ett brott mot gällande svensk och europeisk lagstiftning.

17. En del av villkoren i beslutet är otydliga och kan på grund därav inte kontrolleras. Regeringen saknar lagstöd för sitt beslut och bryter mot förvaltningslagens (2017:900) krav på att beslut ska vara motiverade. Regeringen fattade den 14 mars 2024 beslut avseende Överklagande av försvarsinspektören för hälsa och miljö beslut att förelägga om försiktighetsmått för verksamhet vid Karlsborgs flygplats, Karlsborgs kommun, KN2023/04665. Det beslutet har direkt påverkan på aktuellt beslut. Det framgår att Fortifikationsverket försöker genomdriva åtgärder som strider mot några av villkoren i aktuellt beslut. Eftersom markavvattningen och bankantsdräneringen nu sammanförs i en gemensam entreprenad krävs en ny miljökonsekvensbeskrivning.

Skälen för avgörandet

Allmänt om rättsprövning

18. Rättsprövningsinstitutet tillkom i slutet av 1980-talet för att säkerställa att svensk rätt lever upp till den europeiska konventionens om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna krav på

² Aktion Rädda Vättern, E.A., B.B., B.N. och A-S.O (red. anm.).

tillgång till domstolsprövning. Rättsprövningen omfattade dels regeringsbeslut i förvaltningsärenden, dels sådana beslut av förvaltningsmyndigheter som inte kunde överklagas i vanlig ordning.

19. År 2006 ersattes den tidigare regleringen av den nu gällande lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Prövningen enligt den nu gällande lagen har begränsats till beslut av regeringen och prövningen görs av Högsta förvaltningsdomstolen.

20. Tanken vid lagens tillkomst var att rättsprövningsinstitutet framgent endast ska tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning med möjlighet att ändra det angräpnade beslutet inte kan komma i fråga. Detta bedömdes regelmässigt vara fallet avseende beslut som har fattats av regeringen, även om sådana beslut också kan innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter. Beslut som har fattats av någon annan myndighet än regeringen borde däremot inte ges en sådan begränsad överprövning utan i stället överklagas på vanligt sätt och ges en fullständig domstolsprövning (prop. 2005/06:56 s. 10 f.).

21. En rättsprövning är alltså betydligt mer begränsad än den sakprövning som normalt görs i förvaltningsdomstol. Prövningen är i princip bunden till de skäl som sökanden anför. Av en ansökan om rättsprövning ska därför, enligt 4 § tredje stycket rättsprövningslagen, framgå vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta.

22. Rättsprövningen är vidare inriktad på frågor om rättsenlighet, dvs. om beslutet strider mot rättsregler. Således ska Högsta förvaltningsdomstolen, enligt 7 §, 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.

23. Även om prövningen är inriktad på frågor om rättsenlighet innefattar den, förutom ren lagtolkning, också sådant som faktabedömning och bevisvärdering samt 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 rymmer inom handlingsfriheten. Även om domstolsprövningen i princip kommer att gälla förvaltningsbeslutet i dess hela vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och s. 234).

24. Enligt 2 § rättsprövningslagen kan även vissa typer av miljöorganisationer ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Förhandsavgörande från EU-domstolen

25. I målet aktualiseras inte någon sådan tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet därom ska därför avslås.

Strider regeringens beslut mot 9 och 11 kap. miljöbalken då flera olika verksamhetsutövare har fått tillstånd för verksamheter på flygplatsområdet?

26. Sökandena 12–16 har gjort gällande att det är Försvarmakten och inte Fortifikationsverket som är verksamhetsutövare och att bestämmelserna i 9 och 11 kap. miljöbalken åsidosatts genom att fel verksamhetsutövare getts dispens och tillstånd till den aktuella verksamheten.

27. I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i 11 kap. regleras vattenverksamhet. Vem som ska anses vara verksamhetsutövare är inte närmare definierat i miljöbalken. Det är en fråga som har lämnats åt rättstillämpningen att avgöra, men i förarbeten och praxis anges att verksamhetsutövaren är den som faktiskt och rättsligt har möjlighet att ingripa (prop. 2006/07:95 s. 56 ff. och MÖD 2005:64).

28. Det har enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning inte kommit fram att Fortifikationsverket inte skulle ha faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder avseende den aktuella verksamheten. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut av den anledningen att dispens och tillstånd till markavvattning har getts till fel verksamhetsutövare.

Saknas en avhjälpandeplan som föreskrivs i 10 kap. miljöbalken?

29. Sökandena 12–16 har vidare anfört att det klandrade beslutet innebär att dränering och markavvattning tillåts på området där det konstaterats att det finns föroreningar. Att det tillåts utan att någon avhjälpandeplan presenterats anser sökandena strider mot bestämmelserna i 10 kap. 5, 13 och 14 §§ miljöbalken om verksamheter som orsakar miljöskador.

30. Av 10 kap. miljöbalken framgår vilka åtgärder som ska vidtas i verksamheter som orsakar miljöskador. Inom ramen för beslutet att meddela dispens och tillstånd till markavvattning har det inte kommit fram att det klandrade beslutet står i strid med de bestämmelser i miljöbalken som avser de åtgärder som ska vidtas vid en miljöskada. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut på den grunden att någon avhjälpandeplan inte har tagits fram.

Är miljökonsekvensbeskrivningen bristfällig?

31. Sökandena har anfört att den miljökonsekvensbeskrivning som har gjorts i ärendet, med dess kompletteringar, inte är tillräcklig för att kunna godtas. Det görs gällande att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen är så pass bristfälliga och osäkra och detaljeringsgraden för låg vilket omöjliggör att det finns tillräcklig information om hur verksamheten ska utformas för att kunna göra en samlad prövning.

32. Vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla framgår av 6 kap. 35 § miljöbalken. Det är bl.a. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas

och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, en redovisning av alternativa platser samt alternativa utformningar tillsammans med motivering samt en icke-teknisk sammanfattning.

33. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet har kompletterats vid flera tillfällen, bl.a. sedan länsstyrelsen meddelade sitt beslut om betydande miljöpåverkan och Fortifikationsverket ombads komplettera miljökonsekvensbeskrivningen. De invändningar som sökandena har gjort avseende bristerna i underlaget till miljökonsekvensbeskrivningen tar främst sikte på att de redovisade resultaten och åtgärderna i miljökonsekvensbeskrivningen inte är korrekta och att de är ofullständiga. Det är tydligt reglerat i miljöbalken vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för uppgifter. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har sökandena inte pekat på att någon uppgift som sådan skulle saknas i den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen. Högsta förvaltningsdomstolen anser att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de formella krav som uppställs i miljöbalken.

34. Vad avser innehållet i de uppgifter som ska lämnas i en miljökonsekvensbeskrivning konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelserna lämnar ett förhållandevis stort bedömningsutrymme. Att sådan negativ påverkan på vattenkvaliteten som sökandena gör gällande och att andra eventuella effekter på vattenkvaliteten som sökandena menar kommer att uppstå inte presenteras i miljökonsekvensbeskrivningen innebär inte i sig att den är ofullständig. Det finns enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte sådana brister i miljökonsekvensbeskrivningen att den inte uppfyller de krav som uppställs i miljöbalken.

Frågan om Natura 2000-prövning

35. Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden som EU:s medlemsstater ska bidra till att skapa i syfte att bevara den biologiska mångfalden inom unionen. I nätverket ingår områden som skyddas med stöd av art- och habitatdirektivet. Direktivet har genomförts bl.a. genom bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om särskilda skyddade områden.

36. Sökandena anger att varken länsstyrelsen eller regeringen har gjort någon prövning enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken. Sökandena anför att den verksamhet som det meddelats dispens och tillstånd för riskerar att skada de livsmiljöer i området som avses att skyddas och medför att de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arterna.

37. 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.

38. Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Av 28 b § framgår att ett sådant tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågå-

ende eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas samt medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

39. I 7 kap. 29 § miljöbalken anges att trots bestämmelserna i 28 b § får tillstånd lämnas enligt 28 a §, om det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses. Ett beslut om tillstånd får lämnas endast efter regeringens tillåtelse.

40. Av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet framgår att alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt. Särskilda regler finns i artikel 6.4 om åtgärden måste vidtas på grund av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.

41. Vidare anges i 6 kap. 36 § miljöbalken att för verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2, ska en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 28 b och 29 §§.

42. Av 6 kap. 37 § miljöbalken framgår att de uppgifter som ska finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning enligt 35 och 36 §§ ska ha den detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.

43. Fortifikationsverket har i sin miljökonsekvensbeskrivning angett att beräkningar av uttransport av PFAS- och PFOS-förening från det markområde som avvattnas visar att påverkan i Bottensjön är mycket liten. Markavvattningen bedöms därmed inte kunna medföra någon påverkan av betydelse vare sig hydrologiskt eller genom föroreningspåverkan avseende aktuella fiskarter eller vattenkvaliteten i Natura 2000-området Vättern. Därmed bedöms inte någon betydande påverkan på habitat och arter i Natura 2000-området uppstå och åtgärderna bedöms därmed inte kräva tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken.

44. Länsstyrelsen har inte gjort någon prövning enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken och regeringen har bedömt att miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet är tillräcklig för den prövning som regeringen ska göra.

45. Av rättsfallet NJA 2013 s. 613 punkterna 10 och 13 framgår att en prövning enligt bestämmelserna ovan ska ske så snart det är ”troligt” att planen eller projektet leder till en betydande påverkan på Natura 2000-

området. Vidare ska tillståndsprövningen omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på ett Natura 2000-område. Det ska göras en samlad bedömning i något skede av prövningen och denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig (se även HFD 2022 ref. 50, punkt 68).

46. Högsta förvaltningsdomstolen bedömer att även om tröskeln för att genomföra en prövning enligt Natura 2000-regelverket är förhållandevis låg innehåller bestämmelsen ett visst bedömningsutrymme. Det är ostridigt att verksamhetens lokalisering anknyter till Natura 2000-områden, men det är inte en omständighet som i sig är tillräcklig för att en prövning ska göras enligt regelverket. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen ligger regeringens ställningstagande inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger och beslutet kan inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt sökandena har angett eller som klart framgår av omständigheterna.

Strider regeringens beslut mot försiktighetsprincipen och icke-försämringskravet i miljöbalken och vattendirektivet?

47. Sökandena gör gällande att regeringens beslut riskerar att medföra negativ påverkan på vattenförekomster för vilka det finns miljökvalitetsnormer och det saknas detaljerade undersökningar av den hydrologiska och hydrogeologiska situationen vilket gör att regeringens beslut grundar sig på ett ofullständigt beslutsunderlag. Enligt sökandena strider det mot icke-försämringskravet. Fortifikationsverket har angett att vid bedömningen av vilka nivåer av utsläppta mängder PFAS som kan godtas är miljökvalitetsnormerna en vägledning. Det är dock enligt sökandena felaktigt eftersom det finns en skyldighet att förebygga försämring enligt vattendirektivet och EU-rätten. Sådana verksamheter eller åtgärder som äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm är inte tillåtna.

48. I 5 kap. 4 § miljöbalken anges att en myndighet eller en kommun inte får tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Av paragrafens andra stycke framgår att vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyrande.

49. I artikel 4 i vattendirektivet anges de miljömål som medlemsstaterna vid genomförande av åtgärdsprogram ska beakta, däribland att förhindra försämring av ytvatten och grundvatten.

50. Vilken kvalitet en vattenförekomst ska ha fastställs i s.k. miljökvalitetsnormer. Av dessa normer framgår också vid vilken tidpunkt kvalitetskravet senast ska vara uppfyllt. För grundvatten finns normer för vattnets kvantitativa respektive kemiska status. För ytvatten finns normer för vattnets ekologiska respektive kemiska status.

51. Bottensjön och Störvättern uppnår båda god ekologisk status, men de uppnår inte god kemisk status. Enligt de miljökvalitetsnormer som

gällde vid regeringens beslut ska de båda vattenförekomsterna nå kvalitetskraven god kemisk status senast 2027.

52. Den verksamhet som regeringen beslutat om innebär att åtgärder kommer att vidtas för att förbättra föroreningsituationen inom flygplatsområdet. I det underlag som Fortifikationsverket presenterat redogörs för föroreningsituationen och konsekvenserna av den planerade markavvattningen både på grundvatten och ytvatten samt planerade skyddsåtgärder. Det har enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte kommit fram tillräckliga skäl för att ifrågasätta de uppgifter som Fortifikationsverket presenterat eller att underlaget, och de undersökningar som det baseras på, skulle ha varit undermåligt.

53. Fortifikationsverket har angett att den aktuella verksamheten som mest skulle kunna påverka årsmedelhalten av PFOS i Bottensjön med i storleksordningen mindre än en procent av miljökvalitetsnormen. Bedömningen är att utsläppet från markavvattningen i sig inte äventyrar möjligheten att klara miljökvalitetsnormen för Bottensjön. Länsstyrelsen har bedömt att de ökade utsläppen av PFAS motverkar miljömålen och syftet med vattendirektivet, men att den prövade markavvattningen med rening inte kommer att försvåra möjligheterna att uppnå god status i vattenförekomsterna Bottensjön och Storsvättern. Regeringen har i sitt beslut angett att den ansökta markavvattningen kan tillåtas då den bedöms kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för vatten under förutsättning att de skyddsåtgärder som länsstyrelsen beslutat om genomförs. Enligt regeringen innebär miljökvalitetsnormen att i princip inga ytterligare utsläpp av PFOS kan tillåtas i Bottensjön.

54. Av den så kallade Weserdomen, C-461/13, EU:C:2015:433, följer att en myndighet inte får lämna tillstånd till ett projekt när detta antingen kan orsaka en försämring av den aktuella statusen hos vattenförekomsten eller när projektet äventyrar uppnåendet i tid av god status hos en vattenförekomst. Frågan om försämring ska bedömas efter status quo-teorin, dvs. om ett projekt kan medföra att en enda kvalitetsfaktor degraderas till en lägre statusnivå är det fråga om en försämring av vattenstatusen.

55. Av förarbetena till 5 kap. 4 § miljöbalken framgår att uttrycket ”äventyra” markerar att det handlar om att se till att verksamheten eller åtgärden inte innebär ett allvarligt hot mot möjligheten att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön. I äventyra ligger ett moment av hasard, högt spel, vågspel eller chanstagande, dvs. att man medvetet tar en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel när det gäller möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet eller tillåter att möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen (prop. 2017/18:243 s. 193 f.).

56. De regler om icke-försämringskravet som kommit till uttryck genom EU-domstolens praxis och som också införlivats i svensk rätt innebär högt ställda krav på verksamheter som kan påverka miljökvalitetsnormerna för vatten. Även om det av underlaget framkommer att viss tillförsel av PFOS kommer att ske till Bottensjön framgår av Fortifikationsverkets utredning att det kommer att utgöra en mycket liten del och att det i sig inte kommer att äventyra möjligheten att uppnå miljökvalitetsnormen för Bottensjön. Regeringens beslut kan därför enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning inte anses stå i strid med 5 kap. 4 § miljöbalken eller vattendirektivet.

57. Sökandena har anfört att den reningsanläggning som det har beslutats om, där en provotid om 27 månader föreskrivits och reningshalten för PFAS11 bestämts till minst 95 procent, innebär en risk för vattenförsämring under i vart fall den aktuella provotiden vilket innebär att försiktighetsprincipen inte tillämpats korrekt.

58. Av Association France Nature Environnement, C-525/20, EU:C:2022:350, följer att vid bedömning av om ett visst projekt är förenligt med målet att förebygga en försämring av vattenkvaliteten är det inte tillåtet att underlåta att beakta tillfällig och kortvarig påverkan utan långsiktiga konsekvenser för vattenförekomster såvida det inte är uppenbart att sådan påverkan till sin natur endast kan medföra liten inverkan på statusen hos ifrågakvarande vattenförekomster och inte kan orsaka någon försämring av denna status.

59. Syftet med den aktuella reningsanläggningen är att rena vattnet från PFAS. Det vatten som avses att renas finns för närvarande inte på området eftersom markavvattningen inte är igång, men bedömningar har gjorts av vilka halter PFAS som kan komma att uppstå. Såväl reningshalten som provotiden för reningsanläggningen har varit under diskussion i de olika instanserna. Sökandena menar att det inte är möjligt att bedöma en verksamhets tillåtlighet utan att först besluta om krav på rening.

60. En provotid i sig innebär inte att icke-försämringskravet förbises. Sökandens antaganden om att det kommer ske en vattenförsämring under den tid som Fortifikationsverket ges för att ha reningsanläggningen i drift och utreda vilken reningsgrad som det är tekniskt möjligt att rena till har enligt Högsta förvaltningsdomstolen inget stöd. Det kan inte av det underlag som sökanden presenterat fastslås att villkoret om reningsanläggning och provotid strider mot icke-försämringskravet. Beslutet kan inte i den delen anses strida mot någon rättsregel på det sätt sökandena har angett eller som klart framgår av omständigheterna.

Beslutets motivering

61. Sökandena 12–16 har anfört att regeringens beslut är bristfälligt motiverat.

62. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden. I praxis följs dock de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden.

63. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att regeringens beslut är relativt kortfattat. Det kan dock inte anses ha sådana brister i detta hänseende att det finns skäl att upphäva det.

Övriga invändningar mot regeringens beslut

64. Vad sökandena i övrigt har anfört mot regeringens beslut såsom att ingen hänsyn tas till tusenfalt sänkta toleransvärden, att villkoren i tillståndet är otydliga och att regeringens nya beslut angående bankantsdräneringen påverkar beslutet om dispens och tillstånd till markavvattning innebär inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel. Det har inte heller framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

Utfallet av rättsprövningen

65. Vad sökandena har invänt innebär sammanfattningsvis inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna 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, Baran, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Hedvig Areskoug.

Regeringen (*Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023-04-27*):

Miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig

Miljökonsekvensbeskrivningen i ärendet är tillräcklig för den prövning som regeringen ska göra.

Övergripande utgångspunkter för regeringens beslut

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/2021:30, 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.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår bland annat att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att

en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår bland annat att kraven på hänsyn i 2 kap. 3 § gäller 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 frågan om en totalförsvarsverksamhet eller åtgärd som behövs för totalförsvaret ska hänsyn tas till detta förhållande vid avvägningen.

Verksamheten kan tillåtas och de villkor som länsstyrelsen beslutat om bör kvarstå med mindre justeringar

Möjligheten att nå respektive vidmakthålla god kemisk status i vattenförekomsterna Bottensjön, Storsvättern samt Karlsborg-S. Fågelås påverkas av mark- och vattenhanteringen vid och kring flygplatsen som helhet. Påverkan inkluderar både Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets verksamheter. Mark- och vattenåtgärder som Fortifikationsverket planerar syftar till att möjliggöra flygplatsverksamhet vid Karlsborg och i flygplatsverksamheten ingår hantering av föroreningar som flygplatsverksamheten har gett och ger upphov till. Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens planerade verksamheter och åtgärder vid flygplatsen är därmed inte frikopplade från varandra varken till syfte eller till miljöeffekter. Det är viktigt att åtgärder som vidtas i en del av flygplatsen fungerar tillsammans med övriga åtgärder som pågår och planeras för att förhindra att föroreningar sprids till vattenförekomsterna. Samarbetet som pågår mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket kring planerade åtgärder vid flygplatsen är centralt. Det är mycket angeläget att åtgärder som behövs för att förhindra spridning av föroreningarna vid flygplatsen sker skyndsamt.

Den markavvattning som Fortifikationsverket ansöker om att få genomföra kan tillåtas då den bedöms kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten. En förutsättning för att tillåta markavvattningen är att de skyddsåtgärder som framgår av länsstyrelsens beslut genomförs. Utifrån förhållandena i och skyddsvärdet hos berörda vattenförekomster samt PFAS svårnedbrytbara och bioackumulerande egenskaper finns anledning att ställa höga krav på skyddsåtgärder kopplat till mark- och vattenhanteringen vid flygplatsen. Miljö kvalitetsnormen innebär att i princip inga ytterligare utsläpp av PFOS kan tillåtas i Bottensjön. Med de förhållanden som råder i området och kunskapsläget om strömningsriktning etc., bör den separering av vatten som länsstyrelsen har beslutat om i villkor 2 kvarstå. I villkor 4 bör ett förtydligande göras som kopplar villkoret till villkor 2. Villkor 4 bör också ändras så att Fortifikationsverket får en längre tid att följa reningen under olika förhållanden innan myndigheten ska redovisa en utredning med förslag till haltvillkor till tillsynsmyndigheten. Utredningstiden bör därför ändras från ett år till 27 månader. Kravet på reningsgrad, vilket gäller även under denna utredningstid, bör ändras för att säkerställa att det är tekniskt möjligt att uppnå kravet. Reningsanläggningen bör utformas så att minst 95 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen.

Tillsynsmyndigheten bör få en delegation att beslut om haltvillkor

Haltvillkor för utsläppen från reningsanläggningen bör beslutas av tillsynsmyndigheten utifrån den utredning som Fortifikationsverket ska göra enligt villkor 4. Tillsynsmyndigheten bör därmed få en sådan delegation.

Övrigt

Vad som i övrigt anförs i ärendet medför inte skäl att ändra det överklagade beslutet.

Regeringen har i dag även fattat beslut i ärendet rörande tillstånd till verksamheten vid Karlsborgs flygplats (KN2023/01033).

– Regeringen ändrar det överklagade beslutet på följande sätt.

Villkor 4 ska ha följande lydelse.

Reningsanläggningen som avses i villkor 2 ska utformas så att minst 95 procent av PFAS11 kan tas bort vid reningen. Fortifikationsverket ska utreda till vilken halt av PFAS11 som det är tekniskt möjligt att rena. Utredningen med förslag till haltvillkor ska redovisas till tillsynsmyndigheten senast 27 månader efter att anläggningen har tagits i drift.

Följande tillkommande delegation av villkorsreglering ska gälla.

D1. Tillsynsmyndigheten får besluta om begränsningsvärden avseende halter av PFAS11 motsvarande vad som anges i villkor 4.