



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
4170-23

meddelad i Stockholm den 3 februari 2025

SÖKANDE

1. Föreningen Svenskt Landskapsskydd, 832000-5427
2. God livsmiljö i Hylte, 802445-2180
3. AA

Ombud för 3: BB

4. CC

5. DD

Ombud för 4 och 5: EE

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslut den 15 maj 2023, KN2023/01077, avseende ansökan om tillstånd enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon för uppförande och drift av vindkraftparken Galatea-Galene

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar God livsmiljö i Hyltes yrkanden om att länsstyrelsens beslut ska upphävas, att ärendet ska lämnas över till andra myndigheter än regeringen, att det ska beslutas om forskningsanslag och moratorium av vindkraft, att en viss rekommendation om mätning av ljud ska utvärderas, att regeringen ska anmodas att ge uppdrag till Statens energimyndighet och tillsätta en kommission samt att regeringen ska rekommenderas att vidta åtgärder tillsammans med Danmark.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår God livsmiljö i Hyltes yrkande om att förhandsavgörande från EU-domstolen ska inhämtas.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver inte regeringens beslut som därmed står fast.

BAKGRUND

1. Det krävs tillstånd av regeringen för att bedriva viss verksamhet i Sveriges ekonomiska zon. Vid tillståndsprövningen ska de allmänna hänsynsreglerna samt bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden i miljöbalken tillämpas. Där finns bestämmelser om kunskapskrav, om försiktighetsmått, om val av lämplig plats och om skydd för områden som är av riksintresse för vissa angivna ändamål, såsom yrkesfisket.
2. Om en betydande miljöpåverkan kan antas för en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske. Ansökan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

3. Efter att Galatea-Galene Vindpark AB ansökt om tillstånd för att få uppföra och driva en havsbaserad gruppstation för vindkraft i Kattegatt inom den ekonomiska zonen gav regeringen Länsstyrelsen i Hallands län i uppdrag att bereda ärendet. När länsstyrelsen bedömde att ärendet var klart för avgörande skulle det lämnas över till regeringen för beslut.
4. Länsstyrelsen hämtade in kompletteringar och ansökan kungjordes och remitterades. Därefter lämnades ärendet över till regeringen med länsstyrelsens förslag till beslut. Förslaget var att bolaget skulle ges tillstånd.
5. Regeringen gav bolaget tillstånd till uppförande och drift av en gruppstation för vindkraft med högst 21 vindkraftverk i Kattegatt inom ett utpekat område i delområdet Galene. Ansökan avslogs såvitt gäller delområdet Galatea. I beslutet godkändes den miljökonsekvensbeskrivning som bolaget hade gett in. Regeringen beslutade också om olika villkor för verksamheten. Av villkoren följer bl.a. att bolaget ska samråda med myndigheter i vissa delar och att en avvecklingsplan ska tas fram av bolaget och ges in till tillsynsmyndigheten.
6. Regeringen ansåg att den energipolitiska och klimatmässiga nyttan av projektet har stor betydelse vid en avvägning mot den påverkan på andra intressen som det kan orsaka. Regeringen uttalade i beslutet vidare följande.
7. Natura 2000-habitat behöver skyddas. Det är möjligt att föreskriva skyddsåtgärder så att anläggande, drift och avveckling av anläggningen kan tillåtas. Påverkan på tumlare, fisk och bottenlevande djur kan regleras genom skyddsåtgärder på ett sådant sätt att verksamheten kan tillåtas. Det finns behov av uppföljande studier för att undersöka hur sjö- och rovfåglar påverkas av vindkraftverken. Skyddsåtgärder för att motverka sådan påverkan behövs, exempelvis genom att verken anpassas och stängs av under vissa tider. Det är möjligt att föreskriva villkor till skydd för fladdermöss så att driften kan tillåtas. Platsen för verksamheten kan godtas. Genom skyddsåtgärd kan

verksamheten tillåtas utifrån riksintresset för kommunikationer.

Försvarsmakten har anfört att delområdet Galene är förenligt med riksintresset för totalförsvarets militära del, om villkor om samråd införs. Verksamheten bedöms även vara förenlig med övriga riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

8. Det finns emellertid en risk för att riksintresset för yrkesfiske påverkas negativt. Genom samverkan mellan vindkraftsbolagen och yrkesfisket och genom skyddsåtgärder med villkor kan parken tillåtas. Det finns goda möjligheter för samexistens med vattenbruk i parken.
9. Sammanfattningsvis bedöms att verksamheten kan tillåtas med de begränsningar och med de villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått som framgår av beslutet.

YRKANDEN M.M.

10. *Föreningen Svenskt Landskapsskydd, God livsmiljö i Hylte, AA, CC och DD* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. Föreningen Svenskt Landskapsskydd yrkar i andra hand att ärendet ska visas åter till regeringen för fortsatt handläggning.
11. God livsmiljö i Hylte yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska hämta in förhandsavgörande från EU-domstolen om huruvida regeringens agerande är lagligt utifrån en handlingsplan från EU, direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), 2 och 6 kap. miljöbalken samt 2 § klimatlagen (2017:720).
12. God livsmiljö i Hylte yrkar vidare att länsstyrelsens beslut ska upphävas och att ärendet ska lämnas över till länsstyrelsen eller Havs- och vattenmyndigheten.

Föreningen yrkar också att Högsta förvaltningsdomstolen ska besluta om forskningsanslag och moratorium av vindkraft samt om en utvärdering av en viss rekommendation om mätning av ljud. Slutligen yrkar föreningen att regeringen ska anmodas att besluta att Statens energimyndighet ska vidta vissa åtgärder och tillsätta en kommission samt att regeringen ska rekommenderas att vidta vissa åtgärder tillsammans med Danmark.

13. Föreningen Svenskt Landskapsskydd anför följande.
14. Miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller inte kraven i 6 kap. miljöbalken, särskilt inte 35–37 §§, eller artikel 3.1 i MKB-direktivet. Den innehåller inte alla relevanta delar. Det saknas negativa rapporter om vindkraft, och de senaste rönen om tumlare har inte använts. Därtill saknas det information om bästa teknik, kostnader, ljusföroreningar, ljudutbredning, ljudberäkningar, vibrationer, rotorbladens vittring, seismiska förhållanden och försvaret. Vidare har regeringen eller länsstyrelsen inte efterfrågat handlingar som motsäger bolagets påståenden. Någon alternativ lokalisering har inte beaktats.
15. SMHI har beskrivit regionala effekter av havsbaserad vindkraft som påverkar hydrografi, biogeokemi och pelagiska ekosystem utanför de yttersta verken. Dessa effekter måste undersökas. Forskning visar att vindkraft till havs medför att nederbörden omfördelas till att falla i havet. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen inte identifierat, beskrivit eller bedömt risken för landtorka uppfyller den inte bestämmelsen i 6 kap. 35 § 4 miljöbalken. Det är försiktighetsprincipen som gäller.
16. Gruppstationen medför att yrkesfiskare får en inskränkning i sin verksamhet som strider mot 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Den praxis som gäller ersättning till rennärningen bör tillämpas. Ersättningen borde ha reglerats i

tillståndet. Utan fisket kommer livsmedelsproduktionen att minska. Yrkesfisket ska skyddas enligt 3 kap. 5 § miljöbalken.

17. Regeringen har överlåtit till andra myndigheter att styra verksamheten i för hög utsträckning. Enligt miljöbalken är det bara villkor av ringa betydelse som kan överlåtas. Det borde vidare ha ställts upp villkor för avvecklingen.
18. Kompensationsåtgärderna enligt 2 kap. 8 § miljöbalken är för få och 4 kap. 2 § miljöbalken ska tillämpas. Sökanden borde, utifrån 5 kap. 4 § miljöbalken, ha gjort en bedömning av hur området kommer att påverkas till dess att det är återställt. Flera miljömål hotas. Beslutet strider mot 2 kap. 1–3 §§ miljöbalken. Regeringen har inte tagit hänsyn till proportionalitetsprincipen. Landshövdingens parti har förespråkat vindkraft. De hos länsstyrelsen som hade kunskap om havet menade att det förelåg hinder för att bifalla ansökan. Dessutom borde beslutet inte ha fattats innan havsplanen fanns på plats.
19. God livsmiljö i Hylte anför följande.
20. Sverige saknar en korrekt nationell energi- och klimatplan. Det är då oförenligt med internationella åtaganden att ta ställning till ett projekt. Beslutet står i strid med förordning (EU) 2018/1999 om styrning av energiunionen och av klimatåtgärder samt EU:s handlingsplan för beslut VII/8f. Regeringen har inte gjort en strategisk miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning enligt direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan samt 6 kap. 13 och 16 §§ miljöbalken. Det saknas även en riskanalys enligt 2 § klimatlagen.
21. Länsstyrelsens handläggning är bristfällig. Miljökonsekvensbeskrivningen har godkänts utan att bolaget har bemött framlagda bevis. Prövningen har påverkats av landshövdingen och en annan tjänsteman som är vindkraftsförespråkare. Tjänstemän har fått avgörande inflytande trots avvikande mening

hos experter. Kriterierna för hantering av samrådsinformation i miljöbalken, EU-rätten, bl.a. MKB-direktivet, samt konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) har inte uppfyllts. Regeringen har inte fått del av föreningens information. Detta har lett till en bristfällig bedömning och till att regeringen inte har kunnat skydda landet mot klimatpåverkan från Danmark enligt konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen) eller lyfta frågan om en maritim skyddszon. Regeringen har inte vidtagit några samrådsåtgärder och har inte heller efterfrågat den information från länsstyrelsen som saknats. Vetenskaplig expertis borde ha anlåtats. Pågående projekt hos olika myndigheter borde vidare ha inväntats.

22. Det finns kunskapsluckor på flera områden. Det gäller att havsbaserad vindkraft har begränsad energipotential och orsakar torka. Vidare saknas kunskap om vindkraftens ljusföroreningar, nanopartiklar, vibrationer, infraljud, lågfrekvent ljud, magnetfält och undervattensljud. Inte heller har verksamhetens påverkan på biologisk mångfald, temperatur, folkhälsa, vattenkraft, ekonomi, naturupplevelser, lantbruk, fiske, turism eller seismiska risker berörts.
23. Beslutet är inte förenligt med 2 kap. 3, 4, 9 och 10 §§ miljöbalken vad gäller försiktighet, bästa möjliga teknik och slutavvägning. Tekniken är inte god hushållning enligt 3 kap. 1 § miljöbalken. Områden av riksintresse för friluftslivet enligt 3 kap. 6 § miljöbalken ligger i anslutning till området och vid kusten. Ingrepp tillåts bara om de inte hindras av 4 kap. 2–8 §§ miljöbalken och inte påtagligt skadar natur- och kulturvärden. Enligt 4 kap. 2 § miljöbalken ska turismen och friluftslivets intressen beaktas vad gäller kustområdet i Halland samt Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden, vilket inte nämns i beslutet. Konstruktionerna syns lång väg. Därtill är de bildmontage som används för att beskriva landskapspåverkan vilseledande. Regeringen borde fastställa ett regelverk för bildmontage för att värna om det

svenska kulturlandskapet enligt Europeiska landskapskonventionen. Det är fråga om ett högexploaterat område enligt 4 kap. 4 § miljöbalken. Viktiga farleder, som är av riksintresse, finns i närheten. Även 5 kap. miljöbalken är relevant genom föreskrifter om miljö kvalitet. Därtill står beslutet i strid med 24 kap. 3 § 1 och 4 miljöbalken.

24. Placeringen av projektet mellan och tätt intill Natura 2000-områden innebär en påverkan i de skyddade områdena. Tillstånd får bara lämnas om verksamheten inte kan skada den livsmiljö som skyddas i ett Natura 2000-område. Verksamheten får inte medföra en störning som på ett betydande sätt kan påverka arter i området. Det gäller särskilt tumlare och flera sjöfågelarter. Enligt 7 kap. 29 a § miljöbalken borde skadeståndskostnader ha ingått i beslutet.
25. Nödvändiga utredningar för fladdermöss, rovfåglar och bottenfauna sker för sent. Att förlägga utredningarna av fladdermöss till tre år efter driftstarten är ett avsiktligt dödande av arter som skyddas av det europeiska fladdermusavtalet. Därtill är stopptiden för kort, medelvindhastigheten för låg och temperaturgränsen fel. Att inte redovisa information om rovfåglar innebär att beslutet strider mot direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar och direktiv 1992/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Att bolaget ska upprätta en avvecklingsplan som tillsynsmyndigheten får besluta om strider mot direktiv 2008/98/EG om avfall.
26. Ansökan kringgår 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) och konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen). Kattegatt omfattas av Osparkonventionen och är klassat som den mest skyddsvärda zonen i Nordsjön. Tummlaren är listad i konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) och konventionen om skydd av flyttande vilda djur (Bonnkonventionen). Tummlarens globala status bedöms vara sårbar. Även den ekonomiska zonen är ett marint skyddsområde.

Planer från Helsingforskommissionen överträds. Ansökan klarar inte bullervillkoren. Det är troligt att påverkan uppstår på ett mycket större område om ljud från fartygsleder räknas in. Området inrymmer flera mindre vanliga fågelarter och utgör övervintringsområde. Alla rovfåglar, utom en, är rödlistade. Regeringen följer inte WHO:s riktlinjer om ljud. Flera arter påverkas negativt av vindkraft.

27. Beslutet strider mot direktiv 2003/35/EG om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. Det strider också mot rekommendationer om grundvatten, vattentäkter och tillrinningsområden från EU, EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030, 1 kap. 1 § och 6 kap. miljöbalken, en IPCC-rapport samt statliga utredningar. Vidare hindras genomförandet av FN-konventionen om biologisk mångfald och Agenda 2030. Staten har åsidosatt trygghet och goda förutsättningar till hälsa, vilket är i strid med 1 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen. Genom bristande miljöprövningsprocesser har staten, i strid med 2 kap. 15 § regeringsformen, inskränkt användningen av mark och fastigheter utan att ersättning utgår. Beslutet strider mot 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) och artikel 3.1 d i MKB-direktivet om påverkan på materiella värden. Artikel 8 i EKMR ger samhället rätt att skyddas från den påverkan beslutet innebär. Artiklarna 2, 3 och 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) uppfylls inte vad gäller bullerpåverkan. Vidare kan genomförandet av direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektivet om en marin strategi) ifrågasättas. Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13) följs inte.
28. Området Galene föreslås utökas. Den kommunala vetorätten ska då tillämpas. Det finns farleder som är utpekade som riksintresse och Galene är nästan helt placerat inom ett område med riksintresse för yrkesfisket. Försvarsmakten anför behov av begränsningar och kulturmiljön kan påverkas.

29. AA anför följande.
30. Beredningen inför beslutet uppvisar sådana brister att den är i strid med 23 och 25 §§ förvaltningslagen (2017:900) samt svensk förvaltningstradition. Ärendet har inte utretts i den omfattning som krävs. Varken länsstyrelsen eller regeringen har haft något möte med representanter för yrkesfisket, och regeringen har fattat beslutet utan en egen beredning. Eftersom basnäringen svenskt yrkesfiske är sakägare strider det mot kommunikationsprincipen att regeringen fattade beslut utan kontakt med yrkesfiskarna. Ståndpunkten från yrkesfiskarna, att det inte är acceptabelt att etablera vindkraftsparker på områden av riksintresse, borde ha lett till en utredning om alternativ lokalisering. Inget samråd skedde före ianspråktagandet av området. Yrkesfisket har rätt till området genom urminnes hävd, vilket inte berörs i beslutet.
31. Vindkraftsparken, och ytterligare en park som det har beviljats tillstånd för, omöjliggör yrkesfiske i stora områden som är av riksintresse. Det gäller viktiga fångstområden för havskräfta som har betydelse för det demersala fisket och livsmedelsstrategin. Områdena ska enligt 3 kap. 5 § miljöbalken skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra yrkesfiskets bedrivande. Villkor 14 i beslutet innehåller krav på att bolaget ska verka för en samverkansplan med yrkesfisket. Diskussionerna har inte lett till något konkret och lokaliseringen omöjliggör ett ekonomiskt lönsamt och hållbart fiske. Det finns inte någon plats för bottentrålning i en vindkraftspark.
32. De i området verksamma yrkesfiskarna har licens. Regeringen borde ha uttalat sig om ekonomisk kompensation till dem i form av ersättning för den skada de lider när deras arbetsplats tas ifrån dem. Det kan inte krävas att varje fiskare ska initiera en skadeståndsprocess. Om beslutet kvarstår måste ersättning utgå.

33. CC och DD anför följande.
34. Miljökonsekvensbeskrivningen är inte tillräcklig för att utläsa om vindkraftsparken påtagligt kan försvåra bedrivandet av yrkesfiske. Det framgår inte vilken risk som uppstår för yrkesfisket eller hur den ska minskas med samverkan, villkor och skyddsåtgärder. Yrkesfiskarna har uppgett att avtal om samexistens inte fungerar. Miljökonsekvensbeskrivningen brister även i fråga om alternativa etableringar. Förslaget till ny havsplan visar på dålig kunskap om effekterna för fisket.
35. Lokaliseringen av vindkraftsparken sammanfaller med ett område av riksintresse för yrkesfisket. Etableringen kommer att påtagligt försvåra yrkesfiskets bedrivande och strider mot 3 kap. 5 § miljöbalken. Ingen avvägning ska ske mot motstående intressen. Redan konstaterandet att det finns en risk för att yrkesfisket påverkas negativt innebär att bedrivandet av det påtagligt försvåras. Att regeringen har öppnat upp för vattenbruk går inte ihop med att det inte finns en risk för att yrkesfisket skadas. Dessutom tillkommer danska vindkraftsparker.
36. Bolaget utgår från att yrkesfiske inte kommer att kunna bedrivas inom parken. Även om trålfiske skulle tillåtas bortfaller det mesta av värdet med området. Trålfiskeflottan kommer att konkurrera om fiskemöjligheter på ett mer begränsat område och det kommer tidvis vara olönsamt att fiska. Det saknas kunskap om risker med att bedriva fiske i en vindkraftspark och kunskapen om hur elektromagnetismen kan påverka olika arter är liten. De två parkerna som har fått tillstånd ger kumulativa effekter och det finns flera andra områden där fiske inte tillåts. Livsmedelsproduktionen riskerar att påverkas.
37. De villkor som ställs upp i tillståndet är inte de som yrkesfisket har efterfrågat. Länsstyrelsen kommer fram till ett krav som innebär att ansvaret läggs på yrkesfisket, i stället för att reglera vad bolaget ska göra. Det saknas villkor i

tillståndet som kompenserar för den skada som yrkesfisket kommer att drabbas av. Villkor 14 om samverkan förutsätter att det går att bedriva ett lönsamt fiske i parken, vilket det saknas belägg för. I tillståndet nämns inte trålfiske, utan bara demersalt fiske, vilket ger bolaget möjlighet att bara tillåta fiske med passiva redskap. Fisket är inte utbytbart. Vad gäller villkor 15 är det inte aktuellt med andra fiskemetoder i området och det finns inte behov av bättre navigationshjälpmedel. De ekonomiska medel som anges i beslutet avsätts till ändamål som inte minskar skadan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

38. Enligt 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild hos Högsta förvaltningsdomstolen 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 EKMR. Av 2 § 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 Århuskonventionen.
39. 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. Högsta förvaltningsdomstolen ska, om det behövs, återförvisa ärendet till regeringen. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

40. 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 finns 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 Sveriges ekonomiska zon

41. Enligt 5 § första stycket lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon krävs det tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att i den ekonomiska zonen utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar och i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar.
42. I 5 § tredje stycket anges att ett tillstånd ska 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.
43. Av 6 § första stycket framgår att vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas. I andra stycket föreskrivs att för verksamheter och åtgärder som ska prövas för ett tillstånd ska, på samma sätt som om ansökan avser en verksamhet i Sverige, en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samråd ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas.
44. Enligt 6 a § ska en ansökan om tillstånd innehålla den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 6 kap. miljöbalken.

Miljöbalken

45. I 2 kap. miljöbalken finns allmänna hänsynsregler. Av 1 § framgår att när frågor om tillstånd prövas är den som avser att bedriva en verksamhet skyldig att visa att de förpliktelser som följer av kapitlet iakttas.
46. Den som avser att bedriva en verksamhet ska enligt 2 § skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.
47. Enligt 3 § ska den som avser att bedriva en verksamhet utföra de skyddsåtgärder, iakttå de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa 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.
48. Av 6 § första stycket framgår att för en verksamhet 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.
49. I 3 kap. finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Enligt 1 § ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.
50. Enligt 5 § första stycket ska mark- och vattenområden som har betydelse för yrkesfisket så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra

näringsens bedrivande. Av andra stycket framgår att områden som är av riksintresse för yrkesfisket ska skyddas mot sådana åtgärder.

51. I 6 § första stycket föreskrivs att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Av andra stycket framgår att områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet ska skyddas mot sådana åtgärder.
52. I 4 kap. 2 § anges att inom kustområdet i Halland och inom Kullaberg och Hallandsåsen med angränsande kustområden ska turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön.
53. Av 6 kap. 28–46 §§ framgår hur en specifik miljöbedömning ska göras.
54. Enligt 35 § 4 ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser.

Förvaltningslagen

55. Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

56. Högsta förvaltningsdomstolens prövning är begränsad till att pröva om det regeringsbeslut som ansökningarna om rättsprövning avser strider mot någon

rättsregel. God livsmiljö i Hyltes yrkanden om att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut, lämna över ärendet till andra myndigheter än regeringen, besluta om forskningsanslag och moratorium av vindkraft, utvärdera ljudmätning, anmoda regeringen att ge uppdrag till Statens energimyndighet och tillsätta en kommission samt rekommendera regeringen att vidta åtgärder tillsammans med Danmark ska därför avvisas.

57. I målet aktualiseras ingen sådan unionsrättslig tolkningsfråga som ger anledning att hämta in förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.
58. Enligt 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken ska områden som är av riksintresse för yrkesfisket skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Skyddet för yrkesfisket innebär således inte att ett område som är av riksintresse för yrkesfiske ska skyddas mot varje slag av åtgärd, utan endast mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Bara sådana åtgärder avses som kan ha en bestående negativ inverkan på intresset eller som tillfälligt kan ha mycket stor negativ påverkan på detta (prop. 1997/98:45 del 2 s. 30 och 32).
59. Högsta förvaltningsdomstolen delar regeringens bedömning att riksintresset för yrkesfisket kommer att påverkas negativt av vindkraftsetableringen. Frågan blir då om påverkan håller sig inom vad som är tillåtet enligt bestämmelsen i 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken eller om regeringen har överskridit gränsen för det handlingsutrymme som bestämmelsen ger.
60. Det kan här konstateras att det område vindkraftsparken ska uppföras i endast utgör en mindre del (enligt ansökan nio procent) av det område (Lilla Middgrund/Fladen) som är av riksintresse för yrkesfisket. Det kan vidare konstateras att regeringen i tillståndsbeslutet har uppställt två villkor som tar sikte på yrkesfisket.

61. Enligt det ena villkoret ska verksamhetsutövaren föra en dialog med yrkesfiskets producentorganisationer och, om intresse finns hos organisationerna, verka för att tillsammans med dessa upprätta och bibehålla en samverkansplan i syfte att möjliggöra samexistens med fortsatt och framtida demersalt yrkesfiske i vindkraftsparken. Enligt villkoret ska samverkansplanen behandla frågor om vindkraftsparkens utformning.
62. Enligt det andra villkoret ska verksamhetsutövaren, intill ett visst angivet belopp, finansiera undersökningar om hur en omställning av yrkesfisket inom vindkraftsområdet kan göras, huruvida andra metoder krävs inne i parken, samt utveckling av nya fiskemetoder. Enligt villkoret ska verksamhetsutövaren även bekosta ny utrustning som yrkesfisket kan behöva inom det aktuella vindkraftsområdet.
63. Mot den angivna bakgrunden gör Högsta förvaltningsdomstolen bedömningen att regeringens beslut inte strider mot bestämmelserna i 3 kap. 5 § miljöbalken. Vad sökandena har uppgett om kumulativa effekter till följd av andra vindkraftsparker och fiskerestriktioner ändrar inte den bedömningen.
64. Vidare görs det i målet gällande att miljökonsekvensbeskrivningen är ofullständig i olika avseenden. Högsta förvaltningsdomstolen kan konstatera att bolagets miljökonsekvensbeskrivning med tillhörande kompletteringar innehåller redovisningar av bl.a. konsekvenser för bottenflora och bottenfauna, fisk, marina däggdjur, fågel, fladdermöss, landskapsbild, rekreation och friluftsliv, yrkesfisket, sjöfart, försvaret samt klimatpåverkan. I underlaget behandlas även riksintressen, miljömål, miljökvalitetsnormer och alternativredovisning. Högsta förvaltningsdomstolen gör bedömningen att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de krav som miljöbalken ställer.

65. Vidare finns det i målet invändningar om bristande uppfyllelse även av andra krav som lagen om Sveriges ekonomiska zon och miljöbalken ställer upp för att ett tillstånd ska kunna ges.
66. Högsta förvaltningsdomstolen kan här konstatera att de tillämpliga bestämmelserna i lagen om Sveriges ekonomiska zon och miljöbalken, som reglerar vilka överväganden som ska göras vid en prövning av en ansökan om tillstånd, ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger.
67. I beslutet finns inget ställningstagande i frågan om ersättning till yrkesfiskarna. Sökandena gör gällande att den frågan borde ha behandlats. Här kan Högsta förvaltningsdomstolen konstatera att det inte finns något krav i lagen om Sveriges ekonomiska zon på att den frågan ska behandlas i samband med att tillstånd ges.
68. Vidare invänds det i målet att regeringen genom villkor har överlåtit på andra myndigheter att styra verksamheten i alltför hög utsträckning. Det finns även andra invändningar som gäller villkoren. Frågan om villkor regleras i lagen om Sveriges ekonomiska zon och bestämmelsen ger ett förhållandevis stort handlingsutrymme för regeringen. Det har inte kommit fram att det handlingsutrymme har överskridits.
69. Det framställs i målet även påståenden om olika fel och brister i handläggningen av ärendet hos länsstyrelsen och regeringen, bl.a. att erforderligt samråd inte har hållits och att ärendet inte heller i övrigt har blivit så utrett som dess beskaffenhet kräver. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har det inte kommit fram att det har förekommit några fel eller brister som har påverkat utgången i ärendet.

70. Inte heller i övrigt har det förts fram något som föranleder Högsta förvaltningsdomstolen att göra bedömningen att regeringens beslut strider mot någon 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 inte upphävas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Thomas Bull, Per Classon, Marie Jönsson och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Sanna Eriksson.