



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
7208-21
656-22

meddelad i Stockholm den 7 december 2022

SÖKANDE

1. Greenpeace Norden (mål nr 7208-21)

Box 15164
104 65 Stockholm

2. Svenska Naturskyddsföreningen (mål nr 7208-21 och 656-22)

Box 4625
116 91 Stockholm

3. Naturskyddsföreningen på Gotland (mål nr 7208-21 och 656-22)

Ombud: Juristerna Oscar Alarik, Josia Hort och Rebecca Nordenstam

Svenska Naturskyddsföreningen

Box 4625
116 91 Stockholm

4. Urbergsguppen Sverige (mål nr 7208-21)

Ombud: Jur.kand. Gunilla Högberg Björck

GBH Miljörätt

Natt och Dags Allé 41

745 93 Enköping

KLANDRADE AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 3 november 2021, M2021/01774 (delvis) avseende undantag från krav på miljöbedömning (Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 656-22) samt regeringens (Miljödepartementet) beslut den 18 november 2021, M2021/01774, avseende ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till täkt av kalksten i Slite, Gotlands kommun (Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 7208-21)

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

BAKGRUND*Den nu aktuella situationen*

1. I området kring Slite på Gotland har det sedan länge bedrivits täktverksamhet och tillverkning av cement. Kalkstensfyndigheterna File hajdar och Västra brottet är utpekade som riksintressen mot bakgrund av att de har bedömts som mycket viktiga ur försörjningssynpunkt.
2. I oktober 2010 fick Cementa AB ett tioårigt tillstånd till fortsatt täktverksamhet som i huvudsak medgav brytning av kalk- och mägersten samt bortledning av uppkommande yt- och grundvatten. Tillståndet gällde från och med november 2011 och löpte ut den 31 oktober 2021.
3. I slutet av 2017 ansökte Cementa om ett nytt tillstånd. I januari 2020 lämnade Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet, men i juli 2021 undanröjde Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt domen och avvisade Cementas ansökan. Högsta domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd. Detta innebar att Cementa inte längre skulle ha rätt att bedriva den aktuella verksamheten när tillståndstiden gick ut.

4. I september 2021 antog riksdagen ett förslag till lag om ändring i miljöbalken, vilket bl.a. innebar att ett nytt 17 a kap. infördes. Enligt detta, numera upphävda, kapitel skulle regeringen enligt 1 § pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten. Enligt 3 § fick regeringen i enskilda fall, och under vissa förutsättningar, inför prövningen av en sådan ansökan meddela ett särskilt beslut om undantag från kraven på sådana miljöbedömningar som anges i 6 kap. miljöbalken.
5. Cementa ansökte om ett treårigt tillstånd att bedriva fortsatt verksamhet och yrkade även att regeringen skulle besluta om undantag från kraven på miljöbedömning.
6. I ett särskilt beslut den 3 november 2021 undantog regeringen den verksamhet som skulle prövas från kraven på miljöbedömning. I beslutet anges följande. Verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten kan, åtminstone på kort sikt, inte tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. En fullständig tillämpning av bestämmelserna om specifik miljöbedömning skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte. Även med de undantag som görs är kraven på underlaget långtgående. En bedömning av verksamhetens miljöpåverkan utifrån de krav som ska tillämpas på verksamheten enligt miljöbalken kommer att kunna göras.
7. Den 18 november 2021 beslutade regeringen att ge Cementa tillstånd att bryta kalk- och märtelsten till vissa djup och att leda bort inrinnande dag- och grundvatten. I denna del motsvarade tillståndet det då gällande tillståndet från 2010. Regeringen beslutade även att ge tillstånd till att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojstvatar. Tillståndstiden begränsades till och med den 31 december 2022. I beslutet anges bl.a. följande (punkterna 8–12 nedan).

8. När det gäller grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma krävs, för att kunna lämna tillstånd till bortledning av inläckande grund- och markvatten samt tillrinnande ytvatten, att verksamheten är förenlig med bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken. Vid en samlad bedömning kan den ansökta verksamheten inte anses förenlig med den bestämmelsen. Förutsättningarna enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen (2004:660) för att göra undantag är, under den tillståndstid som är aktuell, dock uppfyllda.
9. Gällande ytvattenförekomsten Anerån bedöms verksamheten inte medföra en sådan försämring som avses i 5 kap. 4 § miljöbalken. Den tillståndstid som är aktuell är kort och verksamheten bedöms därför inte påverka vattenförekomstens möjligheter att uppnå de fastställda miljökvalitetsnormerna god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus 2027.
10. Den sökta verksamheten är av sådan karaktär att det krävs Natura 2000-tillstånd avseende områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojstvåtar. Avsänkningen av grundvattennivån i berg som verksamheten ger upphov till i dessa områden kommer i allt väsentligt att vara oförändrad i förhållande till tidigare tillståndsgiven verksamhet. Det har inte framkommit några tecken på försämrade bevarandestatus för utpekade våtmarksnaturtyper inom de skyddade områdena till följd av grundvattenbortledningen under den tidigare verksamhetstiden. Det är säkerställt att verksamheten, under den korta tillståndstid som kan medges, inte innebär sådan påverkan att de aktuella naturtyperna skadas. Tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken kan därför meddelas för verksamheten.
11. Angående artskydd kan det konstateras att verksamheten inte innebär ianspråktagande av någon ny mark utanför det befintliga verksamhetsområdet och att de delar av området som berörs av brytning utgörs av avbanad mark som är kraftigt påverkad av täktverksamheten. De enstaka fynd av apollofjäril och vädndärfjäril samt vilda fåglar som gjorts inom täktområdet bedöms utgöra

födosökande individer, och täktområdet med dess mycket sparsamma vegetation bedöms inte ha någon större betydelse för arternas födosök. Detta gäller särskilt då födosökmiljöer med avsevärt högre kvalitet finns i täkternas direkta närområde. Sammanfattningsvis står verksamheten inte i konflikt med något av förbuden i artskyddsförordningen (2007:845).

12. Vid en sammantagen bedömning kan verksamheten – med lämpligt utformade villkor om försiktighetsmått och med en begränsad tillståndstid – tillåtas. Tillstånd lämnas därmed dels för täktverksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, dels för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.
13. Ett antal föreningar har hos Högsta förvaltningsdomstolen ansökt om rättsprövning av dels regeringens tillståndsbeslut, dels regeringens särskilda beslut om undantag från miljöbedömning och yrkar att de ska upphävas. Föreningarna gör bl.a. gällande att den tillfälliga regleringen i 17 a kap. miljöbalken inte är förenlig med regeringsformen och att regeringens beslut strider mot ett antal miljörättsliga bestämmelser.

Allmänt om rättsprövning

14. Rättsprövningsinstitutet tillkom i slutet av 1980-talet för att säkerställa att svensk rätt lever upp till Europakonventionens – den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – krav på tillgång till domstolsprövning. Rättsprövningen omfattade dels regeringsbeslut i förvaltningsärenden, dels sådana beslut av förvaltningsmyndigheter som inte kunde överklagas i vanlig ordning.
15. 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.

16. 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 angripna beslutet inte kan komma i fråga. Detta bedömdes regelmässigt vara fallet avseende beslut som fattas av regeringen, även om sådana beslut också kan innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter. Beslut som fattas 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.).
17. En rättsprövning är alltså betydligt mer begränsad än den sakprövning som normalt görs i förvaltningsdomstol. Prövningen är för det första 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.
18. För det andra är prövningen 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.
19. 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 ryms inom handlingsfriheten. Även om domstolsprövningen i princip kommer att gälla förvaltningsbeslutet i hela dess 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 234).

20. En nyhet när den nya lagen tillkom var att vissa typer av miljöorganisationer gavs möjlighet att 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, som Sverige ratificerade 2005.
21. Århuskonventionen ställer bl.a. krav på att vissa miljöorganisationer ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 i konventionen prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

YRKANDEN M.M.

22. *Greenpeace Norden, Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen på Gotland och Urbergsgruppen Sverige* ansöker om rättsprövning av regeringens tillståndsbeslut och yrkar att det ska upphävas. Svenska Naturskyddsföreningen och Naturskyddsföreningen på Gotland ansöker även om rättsprövning av regeringens beslut om undantag från miljöbedömning och yrkar att det ska upphävas. Svenska Naturskyddsföreningen, Naturskyddsföreningen på Gotland och Urbergsgruppen Sverige yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

23. Sökandena anser sammanfattningsvis att regeringens beslut grundar sig på lagstiftning – 17 a kap. miljöbalken – som strider mot regeringsformen, att undantaget från krav på miljöbedömning inte är förenligt med EU-rätten, att omständigheterna inte är sådana att 17 a kap. miljöbalken är tillämpligt samt att regeringens beslut strider mot ett antal miljörättsliga bestämmelser. De olika invändningarna mot regeringens beslut kommer att behandlas under respektive avsnitt nedan.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Förhandsavgörande från EU-domstolen

24. I målen aktualiseras inte någon sådan tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandena om detta ska därför avslås.

Föreskriftsgeneralitet

25. Sökandena menar att den lagstiftning som regeringens beslut grundar sig på är avsedd att tillämpas endast i det nu aktuella fallet och att den därför inte uppfyller regeringsformens krav på föreskriftsgeneralitet. De anser därför att bestämmelserna strider mot regeringsformen och därmed inte får tillämpas.
26. Kravet på föreskriftsgeneralitet härleds från bestämmelserna i 11 kap. 4 § och 12 kap. 3 § regeringsformen, enligt vilka riksdagen är förbjuden att fullgöra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Riksdagen får alltså inte fatta beslut i enskilda fall och detta förbud får inte kringgås genom att stifta lag om saken.
27. I regeringsformen definieras dock inte närmare vad kravet på föreskriftsgeneralitet innebär, men vad som avses är att en lag eller annan föreskrift ska

vara generellt utformad och tillämpbar, dvs. att den inte uttryckligen ska avse ett konkret fall (prop. 1973:90 s. 204). Av praxis framgår att kravet är väsentligen formellt, dvs. avgörande vikt läggs vid den språkliga utformningen av bestämmelserna i författningen (se t.ex. RÅ80 1:92 och RÅ 1999 ref. 76).

28. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att den aktuella lagtexten är generellt utformad och att regleringen enligt sin lydelse träffar en obestämd krets av personer, nämligen samtliga aktörer som bedriver verksamhet som avser täkt av kalksten i Sverige. Att lagstiftningen i praktiken har kommit att tillämpas endast i ett fall innebär inte i sig att kravet på föreskriftsgeneralitet inte är uppfyllt. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut av den anledningen att den tillämpade lagstiftningen strider mot kravet på föreskriftsgeneralitet.

Beredningskravet

29. Sökandena anför vidare att myndigheter och andra aktörer inte fick tillräcklig tid att yttra sig över regeringens förslag till införande av 17 a kap. miljöbalken, att bestämmelserna därför inte har tillkommit på rätt sätt och att regeringen av det skälet inte skulle ha tillämpat bestämmelserna.
30. I 12 kap. 10 § regeringsformen anges att om ett offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Vidare anges att vid en sådan prövning av en lag ska det särskilt beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.
31. Den proposition som låg till grund för införandet av 17 a kap. miljöbalken bygger på Miljödepartementets promemoria Regeringsprövning av kalkstens-täkter i undantagsfall. Promemorian skickades på remiss den 30 augusti 2021

och svar skulle lämnas senast den 3 september samma år. Flera av remissinstanserna var kritiska till den korta svarstiden. Även Lagrådet uttalade kritik i detta avseende och anförde bl.a. att det, för att avvika från gängse beredningsrutiner genom en mycket kort remisstid, krävs utomordentligt starka skäl. Lagrådet ansåg att sådana skäl bara delvis fanns redovisade i ärendet och att beredningskravet därför inte hade uppfyllts.

32. När ärendet senare behandlades i riksdagens miljö- och jordbruksutskott poängterade utskottet att regeringsformen ger utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa beredningen i allvarliga och brådskande fall. Utskottet ansåg, med tanke på risken för allvarliga samhällskonsekvenser och den brådskande situationen, att beredningskravet hade uppfyllts. Riksdagen antog lagen som trädde i kraft den 15 oktober 2021.
33. Regler om beredningskrav i regeringsärenden finns i 7 kap. 2 § regeringsformen. Där anges följande. Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.
34. Innebörden av detta beredningskrav är inte närmare reglerad, men har vid upprepade tillfällen kommenterats av riksdagens konstitutionsutskott. Utskottet har bl.a. uttalat att remissförfarandet är av central betydelse i ett lagstiftningsärende, även i krissituationer, och att det är viktigt att remisstider eller motsvarande är så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen. Utskottet har emellertid också yttrat att beredningskravet inte är lika för alla fall och att det i allvarliga och brådskande fall finns ett utrymme för flexibilitet, t.ex. möjlighet att förkorta tidsfristen för att lämna synpunkter. Utskottet har vidare uttalat att erfarenheterna visar att tidsfrister för lämnande av synpunkter förkortas under en kris, ibland avsevärt, och att detta

följer av den brådskande natur som normalt präglar en kris (bet. 2008/09:KU10 s. 59, bet. 2009/10:KU10 s. 76, yttr. 2013/14:KU6y s. 5 f. och bet. 2015/16:KU20 s. 479). Frågan om beredningskravet har åsidosatts får således avgöras från fall till fall.

35. Vid den bedömning som Högsta förvaltningsdomstolen nu har att göra kan det inledningsvis konstateras att det saknas regler om remisstidens längd i regeringsärenden och att mycket korta tidsfrister anses godtagbara i brådskande och allvarliga situationer. Vidare kan konstateras att den korta svarstiden för remissinstanserna har uppmärksammats av miljö- och jordbruksutskottet, som bedömde att beredningskravet var uppfyllt, och att riksdagen biföll utskottets förslag att anta regeringens förslag till ändringar i miljöbalken.
36. De aktuella lagändringarna syftade till att avvärja en akut risk för allvarliga samhällskonsekvenser till följd av cementbrist. Regeringen bedömde att lagändringarna måste komma på plats snabbt för att fylla sin funktion eftersom Cementas tillstånd till täkt av kalksten och till vattenverksamhet, som bl.a. innebär bortledning av uppkommande yt- och grundvatten, skulle upphöra att gälla den 31 oktober 2021. Utan tillstånd fanns risk för att ingen bortledning av vatten från täkterna skulle få ske. Byggnader och utrustning som är en förutsättning för cementproduktionen skulle därmed förstöras med akut cementbrist som följd (prop. 2021/22:15 s. 40 f.).
37. Mot denna bakgrund finner Högsta förvaltningsdomstolen att tillkomsten av 17 a kap. miljöbalken inte strider mot beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut av den anledningen att regeringen inte borde ha tillämpat de nya bestämmelserna på grund av att beredningskravet inte var uppfyllt.

Var det rätt av regeringen att pröva ansökan?

38. Sökandena anser att förutsättningarna för en prövning enligt 17 a kap. miljöbalken inte var uppfyllda eftersom det allmänna intresset av cement till stor del kunde tillgodoses genom import och att behovet av kalksten kunde tillgodoses genom köp av sten från andra aktörer.
39. Enligt 17 a kap. 1 § ska regeringen pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.
40. I förarbetena uttalas följande. Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt. För att bestämmelsen ska få tillämpas måste fördelarna för de väsentliga allmänna intressena vara tillräckligt stora. Det är även en förutsättning att behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Vid bedömningen bör behovet av kalksten fastställas och möjligheten att bryta kalksten i andra täkter i Sverige eller att importera kalksten övervägas (prop. 2021/22:15 s. 51).
41. Regeringen har i sitt beslut beaktat uppgifter från Cementa, Ramboll Management Consulting AB (Ramboll), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Boverket enligt vilka en utebliven produktion i Cementas anläggning i Slite kan medföra betydande konsekvenser för bostadsbyggande, underhåll och byggande av infrastruktur samt vindkraftsutbyggnad liksom för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. Vidare framkom att det på kort sikt råder en

stor osäkerhet om i vilken utsträckning kalksten från andra aktörer kan ersätta kalksten från Slite vid cementproduktion och att import av större mängder kalk eller cement inte heller var möjlig på kort sikt. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att det på kort sikt inte var möjligt att ersätta någon större del av bortfallet av cement genom andra lösningar än att lämna ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt täktverksamhet vid Cementas anläggningar och att förutsättningarna för en prövning därmed var uppfyllda.

42. Högsta förvaltningsdomstolen, som konstaterar att den aktuella regleringen medger ett relativt stort bedömningsutrymme, gör ingen annan bedömning än regeringen när det gäller frågan om Cementas verksamhet behövdes för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Det har inte heller framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta regeringens bedömning att behovet av kalksten på kort sikt inte kunde tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Regeringen var således behörig att pröva Cementas ansökan och det saknas därmed skäl att upphäva regeringens beslut på den grunden.

Är tillståndet förenligt med reglerna för vattenkvalitet?

43. Sökandena gör gällande att regeringens tillstånd medför sådan påverkan på grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma samt ytvattenförekomsten Anerån att beslutet strider mot de bestämmelser om vattnets kvalitet som finns i 5 kap. miljöbalken och 4 kap. vattenförvaltningsförordningen. De anför också att regeringen har haft ett bristfälligt underlag för sin bedömning av vilken påverkan verksamheten kan få på de nämnda vattenförekomsterna och av huruvida det har funnits förutsättningar för att tillåta verksamheten trots dess påverkan på vattnet. De ifrågasätter att unionsrätten alls medger att en verksamhet tillåts med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen i en situation när undantag har gjorts från kravet på miljöbedömning. I detta sammanhang framhåller sökandena att berörda parter har rätt att få medverka aktivt i frågor som rör vattenförvaltningen.

44. 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.
45. Av 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken följer att en myndighet inte får tillåta att en verksamhet påbörjas eller ändras om den 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. Enligt paragrafens andra stycke ska, vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd, de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.
46. Enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen får dock en myndighet, trots förbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken, tillåta en verksamhet eller åtgärd som ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå. I 12 § i samma kapitel anges att en verksamhet får tillåtas enligt 11 § endast om tre förutsättningar är uppfyllda. Den första är att verksamheten eller åtgärden behöver vidtas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller innebär att dess fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling uppväger nackdelarna med en sådan ändring eller försämring som avses i 11 §. Den andra är att det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön. Den tredje förutsättningen är att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

47. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att varken miljöbalken eller vattenförvaltningsförordningen hindrar att bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen tillämpas när det samtidigt har beslutats om undantag från kravet på miljöbedömning. Inte heller direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet), som de nationella bestämmelserna i stor utsträckning bygger på, ställer upp några hinder mot att i en sådan situation tillämpa direktivets artikel 4.7, som ligger till grund för 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen. Det är dock nödvändigt att det finns ett underlag som möjliggör en prövning mot direktivets bestämmelser.
48. I artikel 14.1 i vattendirektivet anges att medlemsstaterna ska uppmuntra aktiv medverkan från samtliga berörda parter i genomförandet av direktivet, särskilt när det gäller att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. Enligt samma artikel ska medlemsstaterna offentliggöra vissa handlingar som rör utarbetandet av förvaltningsplaner. För att möjliggöra ett aktivt deltagande och samråd ska medlemsstaterna, enligt artikel 14.2, anslå en tid av minst sex månader för skriftliga kommentarer till handlingarna.
49. EU-domstolen har uttalat att ett tillståndsförfarande för ett projekt som kan orsaka försämring av statusen i ytvattenförekomster måste kvalificeras som ”genomförande” i den mening som avses i artikel 14. De berörda parternas aktiva medverkan är alltså inte begränsad till att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten. EU-domstolen har dock samtidigt noterat att ordet ”uppmuntra” i artikel 14.1 är en formulering av ganska programmässig karaktär, vilket innebär att bestämmelsens bindande karaktär är begränsad samt att de bestämmelser i artikel 14 som innehåller verkliga förpliktelser specifikt avser arbetet med förvaltningsplanerna (Protect, C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 72–75).

50. Högsta förvaltningsdomstolen noterar att regeringen har gjort handlingarna i ärendet tillgängliga för berörda parter och för allmänheten och gett dessa tillfälle att yttra sig. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens handläggning i detta avseende inte har stridit mot någon rättsregel.

Grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma

51. När det gäller grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma har regeringen, i sitt beslut, bedömt att fortsatt verksamhet i enlighet med Cementas ansökan riskerar att påverka grundvattnets kvantitativa status negativt och att det i sin tur kan leda till ökad inträngning av saltvatten, vilket kan påverka vattnets kemiska status negativt. Verksamheten medför därför en risk för att vattnet inte uppnår vare sig den kvantitativa eller den kemiska status som det ska ha enligt gällande miljökvalitetsnorm. Frågan är därmed om det har funnits förutsättningar för att, som regeringen har gjort, ändå tillåta verksamheten med stöd av 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen.
52. I detta avseende anför sökandena inledningsvis att 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen inte får tillämpas, eftersom bestämmelsen endast omfattar ändringar i grundvattnets nivå och inte försämringar av vattnets kemiska status.
53. Såväl 5 kap. 4 § miljöbalken som 4 kap. vattenförvaltningsförordningen genomför vattendirektivet. De svenska bestämmelserna ska därför tolkas i ljuset av direktivet och den unionsrättsliga praxis som finns rörande dess tillämpning.
54. Möjligheterna till undantag i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen bygger på artikel 4.7 i vattendirektivet. I artikeln anges bl.a. att medlemsstaterna inte gör sig skyldiga till överträdelse av direktivet när en försämring av statusen hos en grundvattenförekomst inte förebyggs, och detta

är en följd av förändringar i nivå hos grundvattenförekomster. Artikelns utformning ger således utrymme för att även andra försämringar i en grundvattenförekomst än kvantitativa sådana kan godtas, under förutsättning att de är en följd av en nivåförändring i grundvattenförekomsten. Mot denna bakgrund bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut inte strider mot 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen.

55. Härefter gör sökandena gällande att ingen av förutsättningarna i 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen är uppfyllda. De anför bl.a. att det saknas tillräckligt underlag för att slå fast att den aktuella verksamheten utgör ett allmänintresse av större vikt. De anser vidare att syftet med den nu tillåtna verksamheten i stället hade kunnat tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom inköp av kalksten från annan täkt i närheten av Slite.
56. Gällande kravet på ett allmänintresse av större vikt har EU-domstolen uttalat att vattendirektivet inte syftar till en fullständig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på vattenområdet utan fastställer gemensamma principer och en allmän handlingsplan för vattenskydd och att medlemsstaterna har ett visst utrymme för eget skön när de ska avgöra om ett särskilt projekt omfattas av ett allmänintresse av större vikt (kommissionen mot Österrike, C-346/14, EU:C:2016:322, punkt 70).
57. Kalkstensfyndigheten i Slite har av SGU pekats ut som ett riksintresse eftersom materialet i takten har bedömts ha stor betydelse för samhällets behov. Som framgår av punkterna 41 och 42 gav de yttranden från SGU, Boverket och Ramboll som regeringen hade inhämtat stöd för bedömningen att en stoppad brytning sannolikt hade fått stor negativ påverkan på byggandet av bl.a. bostäder, infrastruktur och vindkraft samt medfört stora samhällsekonomiska, sociala och även miljömässiga konsekvenser. Underlagen gav också stöd för regeringens slutsats att behovet av cement på kort sikt inte kunde tillgodoses på annat sätt än genom sten från Cementas anläggning i Slite. Mot denna

bakgrund får regeringen anses ha haft fog för bedömningen att ett tidsbegränsat tillstånd till fortsatt verksamhet behövdes för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt och att det inte var möjligt att, inom den tidsperiod som regeringens tillståndsbeslut omfattar, uppfylla syftet med verksamheten på något annat sätt som var väsentligt bättre för miljön. Regeringens ställningstagande i denna del ligger alltså inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

58. Sökandena anför vidare att alla genomförbara åtgärder inte har vidtagits för att mildra verksamhetens negativa konsekvenser på grundvattenförekomstens status. I sitt beslut har regeringen bestämt att s.k. ridåinjektion av bergväggar i Västra brottet ska genomföras för att begränsa inflödet av sötvatten till täkten. Sökandena menar att det är oklart hur ridåinjekteringen ska genomföras och att det saknas tillräckliga belägg för att den kommer att ha avsedd verkan.
59. För att säkerställa att alla genomförbara mildrande åtgärder genomförs har regeringen bett Cementa komplettera sin ansökan i detta avseende och bolaget har redovisat ett antal tänkbara åtgärder. Regeringen har bedömt att ridåinjektering är en möjlig åtgärd som kan antas få effekt inom tillståndstiden.
60. Även om det föreligger osäkerheter kring åtgärdens effektivitet ger utredningen stöd för regeringens bedömning att ridåinjektering har varit den lämpligaste åtgärden bland de åtgärder som presenterats. Det har inte kommit fram att det funnits ytterligare åtgärder som varit möjliga att genomföra inom ramen för det beviljade tillståndet. Regeringens beslut får därför även i detta avseende anses hålla sig inom det bedömningsutrymme som de aktuella bestämmelserna medger.

Anerån

61. När det gäller verksamhetens påverkan på Anerån anför sökandena att regeringen har fel i sin slutsats att verksamheten inte kommer att medföra en

försämring av vattenförekomstens status. De anför också att verksamheten innebär en risk för att Anerån inte kommer att uppnå den status den ska ha enligt de miljö kvalitetsnormer som gällde vid tiden för regeringens beslut.

62. Tåktverksamhetens påverkan på Aneråns vatten består – såvitt nu är av intresse – av att länshållningsvatten avleds till ån och bidrar med förhöjda halter av uran och nitrat. Enligt de miljö kvalitetsnormer som gällde vid tiden för regeringens beslut ska Anerån nå kvalitetskraven god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus senast 2027.
63. Regeringens tillstånd innebär att verksamheten fortsätter att bedrivas på väsentligen samma sätt som tidigare under drygt ett år. I den utredning Cementa har bifogat till sin ansökan anges bl.a. att en fortsatt verksamhet inte skulle medföra någon försämring jämfört med dagens situation, att vattenutbytet i ån sker snabbt och att länshållningens påverkan på åns vattenkvalitet bedöms upphöra mindre än ett år efter avslutad tillförsel. Det har inte framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta dessa uppgifter. Sammantaget kan regeringens beslut med avseende på Aneråns vattenstatus inte anses strida mot 5 kap. 4 § miljöbalken.

Natura 2000

64. Sökandena anför att avgränsningen vid regeringens prövning inte har gjorts på rätt sätt eftersom endast tre av de sju närliggande Natura 2000-områdena har prövats, att utredningen inte uppfyller kraven enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt att det inte har funnits förutsättningar att meddela Natura 2000-tillstånd eftersom verksamheten kan skada de skyddade livsmiljöerna och arterna.

65. 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.
66. Av 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att det krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. En tillståndsprövning ska ske så snart det är troligt att planen eller projektet har en betydande påverkan på området (NJA 2013 s. 613 punkt 10). Om sådan påverkan bedöms föreligga ska planer och projekt på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området (artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet).
67. Förutsättningarna för att lämna tillstånd framgår av 28 b §. Där anges att tillstånd får lämnas endast om verksamheten – ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder – inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller 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.
68. Av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet framgår att en plan eller ett projekt får godkännas bara om en nationell myndighet har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Detta förutsätter att det inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. Vidare ska den nationella myndighetens prövning omfatta alla aspekter av planen eller projektet, som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan få konsekvenser för ett område. Utredningen ska ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning (NJA 2013 s. 613 punkterna 11 och 12).

69. EU-domstolen har uttalat att om en plan eller ett projekt skulle medföra en permanent förlust av hela eller delar av en prioriterad livsmiljötyp, som inte kan återbildas och vars bevarande har motiverat att det berörda området har utsetts till område av gemenskapsintresse, ska det berörda områdets integritet anses ta skada av sådana planer eller projekt (Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 46).
70. I närheten av verksamhetsområdet finns sju Natura 2000-områden. Regeringen har bedömt att den eventuella påverkan som Cementas verksamhet kan ha på dessa är kopplad till den bortledning av grundvatten som sker i täkterna. Påverkan bedömdes vara begränsad till områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojsvätar där hydrologin är viktig för de utpekade livsmiljöernas och arternas bevarandestatus och där en påverkan på grundvattenförhållandena bedöms kunna uppstå. Regeringen ansåg alltså att en tillståndsprövning krävdes för dessa tre områden. Regeringen bedömde sedan att det är säkerställt att verksamheten, under den korta tillståndstid som är aktuell, inte innebär en sådan påverkan att aktuella naturtyper i de berörda områdena skadas. Det fanns därmed förutsättningar för att meddela Natura 2000-tillstånd.
71. Det kan noteras att när Cementa 2010 beviljades ett tioårigt tillstånd bedömde miljödomstolen att verksamheten inte skulle komma att påverka miljön i de närliggande Natura 2000-områdena på ett betydande sätt under tillståndstiden. Det ansågs således inte behövas något Natura 2000-tillstånd.
72. Vid avgränsningen av vilka områden som ska tillståndsprövas ska det göras en bedömning av om verksamheten har en betydande påverkan på miljön i områdena. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens ställningstagande i den delen ligger inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

73. När det gäller underlaget för bedömningen i samband med Natura 2000-prövningar krävs i vanliga fall enligt 6 kap. 20 § miljöbalken att det görs en specifik miljöbedömning, men i och med regeringens beslut den 3 november 2021 blev verksamheten undantagen från det kravet.
74. Regeringen har trots detta i tillståndsbeslutet gjort en bedömning av om underlaget uppfyller de krav som följer av artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet och bedömde, bl.a. mot bakgrund av att utredningen ger en i allt väsentligt samstämmig bild av grundvattenförhållandena inom Natura 2000-områdena, att så var fallet. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens ställningstagande även i denna del ligger inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.
75. När det sedan gäller prövningen enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska det göras en framåtsyftande bedömning angående risken för skada på Natura 2000-områdena. Att Cementa endast har medgetts en kort tillståndstid är en omständighet som enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har betydelse vid bedömningen. Det har vidare inte framkommit några konkreta omständigheter som tyder på att det under den föregående tillståndsperioden har uppstått skador eller störningar i den mening som avses i bestämmelsen. Dessa omständigheter ger stöd för regeringens bedömning att verksamheten under tillståndsperioden inte innebar sådan påverkan att de skyddsvärda naturtyperna i de berörda områdena skulle skadas. I vart fall får regeringens bedömning anses ligga inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.
76. Sammanfattningsvis bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut i denna del inte kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det har inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt

fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

Artskydd

77. Sökandena anser att regeringens tillståndsbeslut strider mot artskydds-förordningen eftersom täktverksamheten riskerar att döda, störa, förstöra ägg och skada eller förstöra vissa fjärilars fortplantningsområden eller viloplatser. Sökandena anser även att verksamheten bidrar till en gradvis försämring av fjärilarnas omkringliggande livsmiljöer.
78. Enligt 4 a § (tidigare 4 §) artskyddsförordningen är det förbjudet att avseende vissa angivna djurarter bl.a. störa dem och skada eller förstöra deras fortplantningsområden eller viloplatser.
79. Regeringen, som konstaterade att verksamheten inte innebär ianspråktagande av någon ny mark utanför det befintliga verksamhetsområdet, bedömde att fortplantningsområden och viloplatser för de aktuella arterna inte berörs av verksamheten och att den inte står i konflikt med något av förbuden i artskyddsförordningen.
80. Högsta förvaltningsdomstolen anser att regeringens ställningstagande i denna fråga inte kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det har inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

Utfallet av rättsprövningen

81. Vad sökandena har invänt innebär inte att regeringens beslut strider mot någon rättsregel och utgör därmed inte grund för att upphäva regeringens beslut. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att regeringens beslut på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Thomas Bull,
Per Classon, Ulrik von Essen och Linda Haggren.

Föredragande har varit justitiesekreterarna Erik Hannus och Mårten Olsson.