

Not 45

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 9 november 2023 följande dom (mål nr 4718-23).

Bakgrund

1. Miljö- och byggnadsnämnden i Vara kommun beviljade i april 2009 bygglov för fyra vindkraftverk på det som senare blev fastigheten Badene 2:1. Besluten överklagades av Försvarsmakten 2012 och samma år togs vindkraftverken i drift.

2. Länsstyrelsen i Västra Götalands län avslag överklagandet. Försvarsmakten överklagade vidare till regeringen som upphävde besluten om bygglov. Regeringen konstaterade att vindkraftverken var avsedda att uppföras inom ett område i närheten av Såtenäs flottilflygplats som utpekats som riksintresse för totalförsvaret och inom ett hindersfritt område, s.k. stoppområde, som Försvarsmakten beslutat om 2010. Uppförandet av vindkraftverken kunde medföra krav på begränsningar i den militära verksamheten och på sikt försvåra nyttjandet av flygplatsen och därmed påtagligt skada riksintresset. Regeringen fann att det allmänna intresset hade sådan tyngd att bolagets enskilda intresse fick stå tillbaka.

3. Kvänum Badene Vind AB ansökte om rättsprövning av regeringens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen fann att regeringens beslut skulle stå fast (HFD 2014 not. 42).

4. Bolaget ansökte därefter om s.k. frivilligt tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet för de fyra vindkraftverken på fastigheten Badene 2:1. Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Västra Götalands län avslag ansökan med motiveringen att bolaget inte hade visat att den sökta lokaliseringen var lämplig med hänsyn till läge och föreliggande behov, eftersom verksamheten bedömdes påtagligt skada möjligheten för Försvarsmakten att bedriva sin verksamhet vid Såtenäs flottilflygplats.

5. Bolaget överklagade till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Domstolen överlämnade målet till regeringen för prövning eftersom det ansågs röra en fråga av särskild betydelse för Försvarsmakten och avstyrkte i eget yttrande bifall till överklagandet.

6. Regeringen avslag bolagets överklagande. Regeringen konstaterade att det fanns en konflikt mellan lokaliseringen av vindkraftverken och totalförsvarets intressen i området. Medan Försvarsmakten har pekat ut Såtenäs flygflottilj som riksintresse för totalförsvaret, har verksamhetsområdet för vindkraftverken inte pekats ut som riksintresse för vindbruk av Statens energimyndighet. Eftersom vindkraftverken ansågs påverka Försvarsmaktens handlingsfrihet vid taktiskt uppträdande och därigenom påtagligt kunde försvåra utnyttjandet av Såtenäs flygflottilj, bedömdes totalförsvarets intressen i området överväga intresset av vindkraftsverksamheten där.

Yrkanden m.m.

7. *Kvänum Badene Vind AB* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut och återförvisa ärendet till regeringen för fortsatt handläggning. Bolaget anför följande.

8. Regeringens beslut utgör en felaktig tillämpning av 3 kap. 9 § miljöbalken eftersom vindkraftverkens självständiga påverkan är helt försumbar i den befintliga miljön. Försvarsmakten har redan behövt anpassa sin verksamhet efter närheten till samhällen, höga hinder och restriktioner om lägsta flyghöjd. I området kring Såtenäs flottiljflygplats finns nära 1 000 vindkraftverk och master. Flera av hindren ligger närmare flottiljflygplatsen och är högre än bolagets vindkraftverk.

9. Ärendet hos regeringen är inte tillräckligt utrett och beslutet är inte tillräckligt motiverat. Försvarsmakten har inte beskrivit hur bolagets vindkraftverk påtagligt kan försvåra utnyttjandet av Såtenäs flottiljflygplats, vilket regeringen borde ha utrett. Det går inte att utläsa av regeringens beslut vad som har motiverat att ansökan avslogs eftersom regeringen inte har bemött de invändningar som bolaget haft. Behovet av elektricitet har inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

10. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får 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 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

11. 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.

12. Rättsprövning innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Miljöbalken

13. Enligt 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken ska områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Förvaltningslagen

14. Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

15. I 32 § första stycket anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka

omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

16. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av förvaltningsärenden hos regeringen (prop. 2016/17:180 s. 27).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

17. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att frågan om bygglov för vindkraftverken tidigare har prövats av regeringen och att bygglov inte har beviljats med hänsyn till att vindkraftverken på sikt skulle försvåra nyttjandet av Såtenäs flottflygplats och därmed påtagligt skada riksintresset för totalförsvaret. Det regeringsbeslutet har varit föremål för rättsprövning (se punkterna 2 och 3).

18. Vindkraftverken är uppförda i närheten av ett område som Försvarsmakten har pekat ut som ett riksintresse för totalförsvaret och inom ett stoppområde för höga objekt. Området har däremot inte pekats ut som ett riksintresse för vindbruk. Vad beträffar riksintresset för totalförsvaret lämnar reglerna ett mycket litet utrymme för hänsyn till andra intressen (se t.ex. HFD 2014 not. 42 och HFD 2023 not. 7). Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringen vid sitt beslutsfattande har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de berörda reglerna innefattar.

19. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innehåller regeringens beslut en tillräcklig motivering och beslutsunderlaget kan inte anses bristfälligt. Det har inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller att det vid handläggningen har förekommit något annat fel som kan ha påverkat utgången i ärendet.

20. Regeringens beslut kan alltså inte anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lisa Ragnesten.

Regeringen (2023-04-20, Klimat- och näringslivsdepartementet):

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

Vid prövningen av den aktuella verksamheten ska hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken tillämpas. Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Att ett område är utpekad som riks-

intresse kan utgöra underlag vid den bedömning som ska göras enligt 3 kap. 1 § miljöbalken.

Regeringen konstaterar att det är av stor vikt att produktionen av förnybar el kan öka. Det är också av stor vikt att Försvarsmakten kan fullgöra sitt uppdrag. Regeringen konstaterar att det finns en konflikt mellan lokaliseringen av vindkraftverken och totalförsvarets intressen i området.

Försvarsmakten har pekat ut Såtenäs flygflottilj som riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Verksamhetsområdet för vindkraftverken har inte av Statens energimyndighet utpekats som riksintresse för vindbruk enligt 3 kap. 8 § miljöbalken.

Regeringen delar Försvarsmaktens bedömning att vindkraftverken påverkar Försvarsmaktens handlingsfrihet vid taktiskt uppträdande på flygflottiljen och därigenom påtagligt kan försvåra utnyttjandet av Såtenäs flygflottilj.

Intresset av att skydda totalförsvarets intressen i området överväger därför intresset av den aktuella vindkraftsverksamheten. Överklagandet bör därför avslås.

– Regeringen avslår överklagandet.