

Not 3

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 9 februari 2024 följande dom (mål nr 3702-23).

Bakgrund

1. Landsortsfarleden (farled 511) är en ca 70 kilometer lång allmän farled från Landsort till Södertälje.

2. I februari 2019 överlämnade Sjöfartsverket frågan om inrättande av två nya farledsavsnitt i Landsortsfarleden till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Syftet med den nya sträckningen var att öka sjösäkerheten i Landsortsfarleden och att anpassa farleden för framtida fartygstrafik. De nya farledsavsnitten gällde sträckorna Fifång–Regarn och Oaxen–Skansundet. Förslaget innebar att viss vattenverksamhet, såsom muddring, bedömdes bli nödvändig och att stora fartyg, i stället för att enligt den befintliga farledssträckningen gå nära Mörkö, skulle komma att passera närmare Lisölandet.

3. Sjöfartsverkets underlag bestod bl.a. av en utredning, en miljökonsekvensbeskrivning och synpunkter på dessa från myndigheter och enskilda. Under handläggningen kompletterade Sjöfartsverket underlaget avseende miljökonsekvenser av muddring och dumpning samt den planerade verksamhetens påverkan på skyddad natur och skyddade arter. Vidare inkom Sjöfartsverket med ett kompletterande yttrande avseende påverkan på fåglar, miljökvalitetsnormer och lokalisering av dumpningsområden.

4. Genom det klandrade avgörandet beslutade regeringen att tillåta inrättande av de två nya farledsavsnitten med de av Sjöfartsverket angivna sträckningarna. Beslutet innehöll vissa villkor. Som skäl för beslutet anförde regeringen sammanfattningsvis följande.

5. Landsortsfarleden, inklusive de planerade nya farledsavsnitten samt Södertälje hamn, är utpekade som riksintressen för kommunikation enligt miljöbalken. Det finns ett behov av att vidta både kapacitetshöjande och säkerhetshöjande åtgärder. Den förflyttning av farleden som nu tillåtlighetsprövas innebär en förbättring som är transportpolitiskt motiverad. Inrättandet av de två nya farledsavsnitten kommer att i viss mån beröra flera områden som är utpekade som riksintressen. Den sammantagna bedömningen är att riksintresseområdenas natur- och kulturvärden inte påtagligt kommer att skadas av den planerade verksamheten och att påverkan på turism och friluftsliv inom dessa områden blir begränsad. Påverkan på skyddade arter och Natura 2000-områden bedöms bli begränsad. Verksamheten är förenlig med gällande miljökvalitetsnormer och bullerpåverkan bedöms som begränsad.

Yrkanden m.m.

6. Sökandena ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas. Sökandena anför följande.

7. Motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen (2017:900) utgör en rättsgrundsats som även gäller regeringen. Även av artikel 6.9 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) och av artikel 9.1 b i direktiv 2011/92/EU om bedömning

av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) följer en motiveringsskyldighet som gäller regeringen.

8. Beslutet innehåller ingen redogörelse för hur regeringen prövat verksamhetens tillåtlighet utifrån de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, trots att det finns ett krav på att dessa bestämmelser ska tillämpas. Även motiveringarna rörande miljökonsekvensbeskrivningen, miljö kvalitetsnormer och bullerpåverkan är bristfälliga.

9. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövningslagen

10. Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana regeringsbeslut 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. Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kravet 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 (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Farledslagen

13. Enligt 1 § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn (farledslagen) får en allmän farled inrättas, om den är av väsentlig betydelse för den allmänna samfärdseln, för fiskerinäringen, eller för trafiken med fritidsbåtar och det behövs med hänsyn till säkerheten i farleden. Detta gäller även i fråga om utvidgningar av allmänna farleder.

14. Enligt 1 d § farledslagen ska Sjöfartsverket med ett eget yttrande överlämna frågan om inrättande av en allmän farled till regeringen för prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.

Miljöbalken

15. Enligt 17 kap. 1 § första stycket 2 miljöbalken ska regeringen pröva tillåtligheten av allmänna farleder.

16. Av 2 kap. 1 § första stycket miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att visa att de allmänna hänsynsreglerna i kapitlet iaktas när frågor om tillåtlighet prövas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

17. Sökandena anför i huvudsak att regeringens beslut inte är tillräckligt motiverat. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att även om förvaltningslagen inte är direkt tillämplig i regeringsärenden, så följs i praxis de principer som kommer till uttryck i lagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden (HFD 2020 not. 34 och HFD 2022 not. 18).

18. Vid prövning av tillåtlighetsärenden enligt 17 kap. miljöbalken ska regeringen tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

19. Av regeringsbeslutet framgår att de frågor som aktualiseras av de allmänna hänsynsreglerna har behandlats förhållandevis ingående under ärendets handläggning hos regeringen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan beslutet inte anses ha utformats så bristfälligt att det står i strid med kravet på motivering. Beslutet ska därför inte upphävas på denna grund.

20. Regeringens beslut kan inte heller i övrigt anses strida mot bestämmelserna i miljöbalken eller mot någon annan rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Inte heller framgår att regeringen vid beslutsfattandet har felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i tillåtlighetsärendet eller att det vid handläggningen har förekommit några fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på något annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Baran, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Tove Weiner.

Regeringen (*Klimat- och näringslivsdepartementet 2023-04-20*):*Ramarna för regeringens prövning*

Vid regeringens prövning av verksamhetens tillåtlighet ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas. Om regeringen anser att verksamheten kan tillåtas, får regeringen enligt 17 kap. 7 § miljöbalken besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Sjöfartsverket planerar att inrätta de nya farledsavsnitten oberoende av om åtgärder genomförs i befintliga delar av farleden. Regeringens tillåtlighetsprövning omfattar enbart inrättandet av de två nya farledsavsnitten. Regeringens tillåtlighetsprövning omfattar en prövning av de miljöeffekter som följer av de muddringsarbeten som planeras och effekter av fartygs trafik till följd av inrättandet farledssträckorna. Regeringens prövning omfattar inte dumpning av muddermassor, varken från de nya farledsavsnitten eller från den befintliga farleden, inte heller åtgärder knutna till arbeten i befintliga farledssträckningar. I efterföljande tillståndsprövningen vid mark- och miljödomstolen för bl.a. vattenverksamhet meddelas de närmare villkor som krävs för verksamheten.

Miljökonsekvensbeskrivningen kan ligga till grund för regeringens prövning

Länsstyrelsen har i enlighet med 1 b § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled tagit ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och kommit fram till att miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas. Regeringen bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och kan ligga till grund för regeringens prövning.

Påverkan på riksintresseområden är godtagbar

Landsortsfarleden, inklusive de planerade nya farledsavsnitten, samt Södertälje hamn är utpekade som riksintressen för kommunikation enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Uppgradering av Landsortsfarleden har i den nationella infrastrukturplaneringen ansetts som en prioriterad åtgärd med hög samhällsnytta. Farleden är en namngiven åtgärd i den trafikslagsövergripande nationella planen för transportsystemet för perioden mellan åren 2022 och 2033 som fastställdes av regeringen den 7 juni 2022. Sjöfarten har stor betydelse för att skapa effektiva internationella transporter.

Södertälje hamn har utpekats av EU som omlastningshamn för fartyg för inre vattenvägar. En stärkt svensk sjöfart är ett viktigt verktyg både för att öka den svenska exporten och för att bidra till en minskad klimatpåverkan från transportsektorn. Befintlig farled uppfyller inte Transportstyrelsens rekommendationer och internationella riktlinjer för hur en farled bör vara utformad. Farleden innehåller flera trånga passager, vilket innebär trafikrestriktioner vid mörker, dålig sikt eller kraftig vind. En överflyttning av transporter från väg till sjöfart eftersträvas vilket medför större transport av större godsolymer men också ökade fartygsstorlekar. Regeringen bedömer att det finns ett behov av att både vidta kapacitetshöjande och säkerhetshöjande åtgärder. Den förflyttning av farleden som nu tillåtlighetsprövas i form av två nya farledsbågar innebär en förbättring som är transpolitiskt motiverad.

Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov och företräde ges sådan markanvändning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Inrättande av de två nya avsnitten i Landsortsfarleden kommer att viss mån beröra flera områden som är utpekade som riksintressen.

En del av området för de nya farledsavsnitten omfattas av riksintresse för yrkesfisket enligt 3 kap. 5 § miljöbalken. Området ska därför skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra yrkesfiskets bedrivande. Regeringen bedömer att yrkesfiskets bedrivande inte påtagligt försvåras.

Den yttre delen av området för de nya farledsavsnitten omfattas av riksintresse för totalförsvaret enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. För att undvika påverkan på riksintresset för totalförsvaret bör Sjöfartsverket informera Försvarsmakten inför påbörjande av de planerade åtgärderna. Detta bör regleras i ett särskilt villkor för regeringens beslut.

I söder och sydost finns ett antal områden som omfattas av riksintresse för energiproduktion enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Regeringen bedömer

att riksintresset för energiproduktion inte påverkas av den planerade verksamheten med två nya farledsavsnitt.

Det finns flera områden som omfattas av riksintresse för naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv enligt 3 kap 6 § miljöbalken. Området för de två tillkommande farledsavsnitten omfattas som helhet av riksintresse enligt 4 kap. 2 § miljöbalken. Det innebär bl.a. att exploateringsföretag och ingrepp i miljön endast får komma till stånd om det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden och att turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten.

I fråga om områdenas kulturvärden noterar regeringen att placering av fyrar och erosionskydd skulle kunna påverka utpekade riksintresseområden. Regeringen konstaterar dock att de är placerade på ett sätt som inte bedöms ha en påverkan på de utpekade områdena.

Sjöfartsverket föreslår att regeringens beslut förenas med ett villkor som innebär att Sjöfartsverket ska säkerställa genomförandet av erforderlig marin arkeologisk undersökning för att tillse att inga arbeten utförs som medför otillåtet intrång i fornlämning eller annan kulturhistorisk lämning. Sjöfartsverket uppger vidare att en omfattande sådan undersökning har inletts och kommer genomföras inom ramen för ansökan om vattenverksamhet enligt miljöbalken. Den sammantagna kunskapen om undervattenslämningar är mycket ofullständig och regeringen konstaterar att det är viktigt att den redan inledda undersökningen slutförs i syfte att utesluta otillåtet intrång i fornlämning eller annan kulturhistorisk lämning. Regeringens beslut bör därför innehålla ett särskilt villkor om det.

Regeringen bedömer sammantaget att riksintresseområdenas natur- och kulturvärden inte kommer påtagligt skadas av den planerade verksamheten och att påverkan på turism och friluftsliv inom dessa områden blir begränsat.

Påverkan på skyddade arter och Natura 2000-områden bedöms bli begränsad

Inrättandet av nya farledsavsnitt med frakttrafik i ny sträckning samt nya fyrar och andra sjömärken bedöms inte innebära en sådan påverkan att enrättandet står i strid med 4 § artskyddsförordningen. Fyrar och sjömärken kan utnyttjas som utsiktsplatser för rovfåglar eller andra predatorer, vilket skulle kunna riskera att minska den möjliga häckningsmiljön och häckningsframgången för bl.a. ejder. För att undvika det bör Sjöfartsverket utforma fasta utmärkingar, t.ex. taket på den nya fyren vid Norra Fräckstahäll, på ett sådant sätt att inte rovfåglar kan landa och uppehålla sig på utmärkingarna. Detta bör framgå av ett särskilt villkor för regeringens beslut.

Natura 2000-områdena Stångberget (SE0110331), Kalkberget (SE0110126), Skansundet (SE0110329), Oaxen (SE0110127), Koholmen (SE0110306), Askö (SE0220439), Bokö–Oxnö (SE0220215), Krämö (SE0220509), Reveln–Kolguskär (SE0110082) och Fifång (SE0110101) ligger i närheten av de nya farledssträckningarna. Längre bort och helt på land finns också Natura 2000-området Hörningsholm (SE0110321). Inrättandet av de nya farledsavsnitten bedöms inte innebära

en sådan påverkan på miljön i något av dessa Natura 2000-områden att tillstånd krävs enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, varken under farledens drifttid eller när anläggningsarbeten genomförs. De nya fasta utmärkningarna för de nya farledsavsnitten berör inte något Natura 2000-område. Störningar i form av grumling samt buller från sprängning och muddring för de nya farledsavsnitten kommer vara förhållandevis kortvariga. Sprängning och muddring för de nya farledsavsnitten bör genomföras under höst eller tidig vinter för att begränsa grumlingens påverkan, men även för att minimera effekterna av planerade åtgärder för alfågel och ejder. Detta är i linje med vad Sjöfartsverket har åtagit sig och närmare villkor om detta kan meddelas vid den efterföljande tillståndsprövningen vid mark- och miljödomstolen.

Verksamheten är förenlig med gällande miljökvalitetsnormer

Flera remissinstanser har framfört att muddring särskilt i och i nära anslutning till naturskyddsområden bör genomföras på ett sätt så att påverkan på miljön blir av försumbar omfattning. Flera remissinstanser har också haft invändningar mot underlaget avseende påverkan på kvalitetsfaktorer och effekterna på vattenomsättning och transport av näringsämnen inklusive upptransport till ytvatten orsakad av fartygsrörelser.

Det är länsstyrelsen som beslutar om hastighetsbegränsning i farleden genom meddelande av föreskrifter. Lotskrav och eskortbogsering beslutas av Transportstyrelsen. Sjöfartsverket anger att hastigheten i vissa partier av farleden bör vara begränsad för att minska effekter på vattenmiljö och djurliv. Regeringen förutsätter att relevanta begränsningar vid behov beslutas av behöriga myndigheter i ordinarie ordning efter tillåtlighets- och tillståndsprövningen.

Vattenverksamhet bestående av bl.a. muddring, sprängning i vatten och dumpning kommer att prövas av mark- och miljödomstol vid tillståndsprövning enligt 11 kap. miljöbalken. Vid denna prövning ska de närmare villkoren för verksamheten föreskrivas. Sjöfartsverket har angett att muddring, sprängning och dumpning ska ske mellan andra hälften av augusti och utgången av februari för att begränsa påverkan på vattenmiljö från bl.a. sedimentspridning och för att undvika att arbeten utförs under lekperioder för fisk. Föroreningsgraden i aktuella sediment är förhållandevis låga. Sprängning kan ge upphov till viss kvävetillförsel. Beräkningar indikerar att en påverkan på halterna av t.ex. nitrat möjligen skulle kunna påvisas tillfälligt och lokalt, men att det saknar betydelse för halterna i vattenförekomsten. Störningar i form av grumling samt buller från sprängning och muddring för de nya farledsavsnitten kommer att vara kortvariga.

För att begränsa grumlingens påverkan från muddring och sprängning så att den inte på ett otillåtet sätt påverkar kvalitetsfaktorer bör åtgärderna utföras under höst eller tidig vinter. Detta är i linje med vad Sjöfartsverket har åtagit sig och närmare villkor om detta kan meddelas vid den efterföljande tillståndsprövningen vid mark- och miljödomstolen. Regeringen anser att verksamheten är förenlig med de miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken som gäller för berörda vattenförekomster.

Ett av syftena med att inrätta de nya farledsavsnitten samt att göra fördjupningar i befintlig farled är att främja en överflyttning av transporter från väg till sjöfart. Antalet fartygspassager har prognostiserats bli färre än vid nollalternativet samtidigt som miljöförbättrande åtgärder görs för nya fartyg innebärande utsläppsminskningar till luft. Farleden får dock en ny östligare och något förlängd sträckning. Effekterna på luftkvaliteten med anledning av de nya farledsavsnitten bedöms inte äventyra gällande miljö-kvalitetsnormer för luft enligt 5 kap. miljöbalken.

Bullerpåverkan är begränsad

Den nya farledssträckningen berör ett vattenområde som av Nynäshamns kommun utpekats som tyst område i gällande översiktsplan. Flera föreningar och enskilda har invänt mot de beräkningsmetoder som Sjöfartsverket använt sig av. Länsstyrelsen anser att högst ljudnivåer väntas uppkomma i befintliga passager som inte är föremål för regeringens prövning. Regeringen delar länsstyrelsens bedömning att de förhållandevis låga bullernivåerna från fartyg jämfört med exempelvis fritidsbåts- trafikerna i området, samt det begränsade antalet passager bör innebära enbart mindre påverkan på det tysta områdets värden och även för närboende.

Beredskapsplaner

Sjöfartsverket har föreslagit att myndigheten genom villkor ska åläggas att upprätta beredskapsplaner vilket också förordats av flera myndigheter. Det ankommer inte på Sjöfartsverket att ta fram beredskapsplaner för olyckor utan det ansvaret åvilar andra myndigheter och aktörer. Sjöfartsverket har åtagit sig att ta fram underlag för upprättande av beredskapsplaner. Ett särskilt villkor gällande detta behöver inte föreskrivas.

Fyrars placering i förhållande till enskilda intressen

Sjöfartsverket har inhämtat synpunkter från enskilda, föreningar och fågel- expertis avseende fast utmärkning i anslutning till de nya farledsavsnitten i form av nya fyrar. Sjöfartsverket har åtagit sig att placera och utforma nya fyrar så att störningar för berörda intressen i området minimeras. Ett särskilt villkor om detta behöver inte föreskrivas.

Verksamheten bör tillåtas

Regeringen finner sammantaget att inrättandet av de nya farledsavsnitten bör tillåtas enligt 17 kap. miljöbalken.

Sjöfartsverket bör stå för vissa kostnader som uppstår för länsstyrelsen

[text här utelämnad]

– Regeringen tillåter att två nya farledsavsnitt i farled 511 Landsorts bredgrund–Södertälje (Igelsta) inrättas med de sträckningar som framgår av bilagan.

[Bilagan och de villkor som regeringen bestämde för tillåtligheten har här utelämnats.]