

Not 60

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 12 november 2024 följande dom (mål nr 4941-23).

Bakgrund

1. Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län beslutade att ge Försvarsmakten tillstånd enligt 7 kap. 28 a § och 9 kap. miljöbalken till flygplatsverksamhet, Karlsborgs flygplats, på fastigheten Karlsborgs flygfält 1:1 i Karlsborgs kommun. Tillståndet omfattar ett antal flygrörelser per kalenderår dels med militär flygverksamhet fördelat på olika luftfarkoster, dels med övrig flygverksamhet fördelat på olika luftfarkoster samt trupplyft och nödräningsvarv med helikopter.

2. Tillståndet förenades med 13 villkor avseende flygrörelser, buller, fladdermöss, avisning av flygplan, halkbekämpning av bansystem, oljeavskiljare utomhus, kemikalier och avfall, beredningsplan, samarbetsorgan och kontrollprogram. Tillsynsmyndigheten gavs en rätt att besluta om ytterligare villkor och en prøvotid beslutades för vissa frågor. Prövotiden avsåg slutliga villkor för rening av dagvatten, åtgärder för minskad spridning av PFAS-föreningar, brunnar inomhus som leds till dagvatten, spillvatten och kadmium i tvättvatten. Under prøvotiden skulle Försvarsmakten genomföra utredningar avseende de områden villkoren avsåg. Uppdragen skulle redovisas senast två år efter att tillståndet tagits i anspråk. Tillståndet fick tas i anspråk först när det fått laga kraft och verksamheten skulle ha satts i gång senast ett år efter att beslutet hade fått laga kraft.

3. Miljöprövningsdelegationen anförde i beslutet att den ansökte verksamheten på Karlsborgs flygplats innebär en betydande påverkan på människors hälsa och miljön utifrån flera aspekter. Den mest uppenbara påverkan angavs vara buller. Vidare anfördes att hänsyn måste tas till framför allt konkurrerade anspråk på riksintresse, fladdermuskolonin på det närliggande Natura 2000-området Karlsborgs fästning och förutsättningarna för att följa miljö kvalitetsnormerna för vatten avseende PFAS. Miljöprövningsdelegationen ansåg att verksamheten var tillåtlig med de villkor som föreskrevs samt att Natura 2000-tillstånd och tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle ges.

4. Miljöprövningsdelegationens beslut överklagades till Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt av Försvarsmakten, kommuner och enskilda. Mark- och miljödomstolen överlämnade målet med ett eget yttrande till regeringen för prövning. I yttrandet föreslog mark- och miljödomstolen att regeringen skulle upphäva miljöprövningsdelegationens beslut och avvisa Försvarsmaktens tillståndsansökan för befintlig och utökad verksamhet vid Karlsborgs flygplats. För det fall regeringen inte avvisade ansökan föreslogs att miljöprövningsdelegationens beslut skulle upphävas och Försvarsmaktens tillståndsansökan avslås. Slutligen, för det fall regeringen varken avvisade eller avslög ansökan, skulle miljöprövningsdelegationens beslut undanröjas och ärendet återförvisas till miljöprövningsdelegationen för komplettering av utredningar och fortsatt handläggning. Vidare föreslog mark- och miljödomstolen, om regeringen

beviljade tillstånd, att Försvarsmaktens yrkanden om ändring av vissa villkor, en utredningsföreskrift och verkställighetsförordnandet skulle avslås samt att tillståndstiden skulle bestämmas till tio år från dagen för regeringens beslut och att igångsättningstiden, i enlighet med Försvarsmaktens yrkande, skulle ändras till tre år.

5. Regeringen beslutade att ändra två av villkoren samt att verksamheten skulle ha satts i gång senast tre år efter regeringens beslut. I övrigt gjorde regeringen inga ändringar av miljöprövningsdelegationens beslut.

6. Regeringen konstaterade att samrådet hade genomförts på ett godtagbart sätt och att miljökonsekvensbeskrivningen var tillräcklig för att ligga till grund för regeringens prövning.

7. Regeringen angav som utgångspunkt för beslutet att försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken skulle beaktas. Regeringen hänvisade även till den rimlighetsavvägning som ska ske enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vilken bl.a. innebär att när det är fråga om en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska det vid avvägningen även tas hänsyn till det förhållandet. Vidare angav regeringen att Fortifikationsverkets och Försvarsmaktens planerade verksamheter och åtgärder vid flygplatsen inte är frikopplade från varandra vare sig till syfte eller till miljöeffekter. Samarbetet kring planerade åtgärder är därför centralt och det är mycket angeläget att åtgärder som behövs för att förhindra spridning av föroreningarna vid flygplatsen sker skyndsamt.

8. Regeringen ansåg att den ansökta verksamheten kunde tillåtas eftersom den bedömdes kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten. En förutsättning var att de skyddsåtgärder som framgår av miljöprövningsdelegationens beslut skulle genomföras. Regeringen anförde vidare följande. Utifrån förhållandena i och skyddsvärdet hos berörda vattenförekomster samt PFAS svårnedbrytbara och bioackumulerande egenskaper finns anledning att ställa höga krav inte bara på skyddsåtgärder utan även på fortsatta utredningar kopplat till mark- och vattenhanteringen på flygplatsen. Miljö kvalitetsnormen innebär att i princip inga ytterligare utsläpp av PFOS i Bottensjön kan tillåtas. Den reningsanläggning som projekteras har som syfte att minska spridningen av framför allt PFAS från flygplatsområdet till vattenförekomsterna. Det som anförts om Natura 2000 och skyddade arter medför inte skäl att ändra det överklagade beslutet.

Yrkanden m.m.

9. *Aktion Rädda Vättern m.fl.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. Sökandena anför följande.

10. Flygplatsverksamheten delas upp på ett felaktigt sätt mellan Försvarsmakten och Fortifikationsverket. Det är fel verksamhetsutövare, Fortifikationsverket, som har fått dispens för och tillstånd till dränering och markavvattning. Försvarsmakten är verksamhetsutövare även för markavvattningen eftersom underhåll av bl.a. landningsbanor, banvattningssystem och omhändertagande av dagvatten ingår i myndighetens ansvarsområde. Att tillstånd ges till fel verksamhetsutövare är ett formellt fel och strider också mot bestämmelserna i 9 och 11 kap. miljöbalken. Det har inneburit att en saneringsplan och avhjälpandeåtgärder inte tagits fram

i tid. Någon avhjälpandeplan har inte presenterats i enlighet med 10 kap. 5, 13 och 14 §§ miljöbalken. Den omständigheten att tillståndet för en ur miljösynpunkt central del av flygplatsverksamheten har lämnats till en part som inte är verksamhetsutövare och inte har rådighet över förorenings-situationen är i sig ett tillräckligt skäl för att upphäva nu aktuellt beslut.

11. Miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller inte lagens krav, bl.a. finns brister i miljökonsekvensbeskrivningen som omöjliggör en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljö. Därtill saknas en icke-teknisk sammanfattning och en redovisning av alternativa platser och metoder samt avsaknad av nollalternativet. Prövningsunderlaget är ofullständigt eftersom flygverksamheten prövats isolerat från andra pågående och planerade verksamheter vilket strider mot vad som framgår om prövningens omfattning i rättsfallet NJA 2013 s. 613.

12. Regeringens beslut strider mot icke-försämringskravet som kommer till uttryck i 5 kap. 4 § miljöbalken och artiklarna 4 och 7 i direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (vattendirektivet). Miljökvalitetsnormen för PFOS är redan överskriden och PFOS-halten kommer att fortsätta öka vilket innebär att Vätterns vatten kommer bli otjänligt. Riskbedömningarna i aktuellt ärende och de andra prövningarna som avser området är baserade på föråldrade riskbedömningar och felaktiga PFAS-värden.

13. Ingen hänsyn har tagits till regelverket rörande Natura 2000. Såväl i Forsvarsmaktens ansökningshandlingar som i miljöprövningsdelegationens beslut saknas en förteckning över de områden som enligt lag ska skyddas. Det saknas underlag för merparten av områdena i ansökan och beslutet. Framför allt riskerar fåglar och fladdermöss att komma till skada och det har därmed krävts utredning som utom rimligt tvivel visar att de störningar som nämns inte riskerar att skada arterna. Regeringens beslut strider därmed mot 7 kap. 28 b § miljöbalken, direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt artskyddsförordningen (2007:845).

14. Genom att godkänna kraftigt utökad flygplatsverksamhet på Karlsborgs flygplats går regeringen med på en försämring av bullervillkor som ska skydda miljön och människor och som strider mot 2 kap. 3, 6 och 7 §§ miljöbalken. Villkoren i tillståndet är otydliga och är därmed svåra att efterleva och kontrollera. Hänsyn tas inte till att verksamheten har utvecklats och bedömningen av miljöpåverkan har ändrats på ett betydande sätt sedan ansökan om tillstånd gjordes. Slutligen redovisar regeringen inga motiv i sitt beslut och saknar lagstöd för beslutet.

Skälen för avgörandet

Allmänt om rättsprövning

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

16. År 2006 ersattes den tidigare regleringen av den nu gällande lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövnings-

lagen). Prövningen enligt den nu gällande lagen har begränsats till beslut av regeringen och prövningen görs av Högsta förvaltningsdomstolen.

17. 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 har fattats av regeringen, även om sådana beslut också kan innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter. Beslut som har fattats av någon annan myndighet än regeringen borde däremot inte ges en sådan begränsad överprövning utan i stället överklagas på vanligt sätt och ges en fullständig domstolsprövning (prop. 2005/06:56 s. 10 f.).

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

19. Rättsprövningen är vidare inriktad på frågor om rättssenlighet, 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.

20. Även om prövningen är inriktad på frågor om rättssenlighet 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 dess hela vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och s. 234).

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

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

22. Sökandena menar att Försvarsmakten är verksamhetsutövare för samtliga verksamheter som ska genomföras på flygplatsen och att bestämmelserna i 9 och 11 kap. miljöbalken åsidosatts genom att ge fel verksamhetsutövare dispens och tillstånd till markavvattningen.

23. I 9 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och i 11 kap. regleras vattenverksamhet.

24. Vem som ska anses vara verksamhetsutövare är inte närmare definierat i miljöbalken. Det är en fråga som har lämnats åt rättstillämpningen att avgöra, men i förarbeten och praxis anges att verksamhetsutövaren är den som faktiskt och rättsligt har möjlighet att ingripa (prop. 2006/07:95 s. 56 ff. och MÖD 2005:64).

25. Det har inte kommit fram att Försvarsmakten inte skulle vara verksamhetsutövare för den verksamhet som omfattas av det tillstånd som har meddelats och prövas i aktuellt mål. De invändningar som framförts mot vem som är verksamhetsutövare för åtgärder som omfattas av ett annat beslut kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte i sig anses innebära att regeringens beslut står i strid med någon rättsregel på det sätt som sökandena angett eller som klart framgår av omständigheterna.

Saknas en avhjälpandeplan som föreskrivs i 10 kap. miljöbalken?

26. Sökandena har anfört att en förutsättning för att bedriva verksamheten på flygplatsen är att landningsbanan och stråkytorna dräneras. Sökandena har fört fram att flygplatsen är kraftigt förorenad, men trots det har ingen avhjälpandeplan presenterats vilket strider mot bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken.

27. Av 10 kap. miljöbalken framgår vilka åtgärder som ska vidtas i verksamheter som orsakar miljöskador.

28. Inom ramen för beslutet att meddela tillstånd till flygplatsverksamhet har det inte kommit fram att det klandrade beslutet står i strid med de bestämmelser i miljöbalken som avser de åtgärder som ska vidtas vid en miljöskada. Det finns därmed inte skäl att upphäva regeringens beslut på den grunden.

Är miljökonsekvensbeskrivningen och samrådet bristfälliga?

29. Sökandena har anfört att den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts i ärendet är bristfällig. Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller ingen prövning enligt regelverket för Natura 2000 och det finns ingen bedömning av den kumulativa påverkan av de olika verksamheter som avses genomföras på flygplatsen. Det saknas också en icke-teknisk sammanfattning och en redovisning av alternativa platser och metoder samt avsaknad av nollalternativet. De anser vidare att samrådet inte har genomförts på ett godtagbart vis eftersom det inte skett ett nytt samråd i samband med att prövningen av verksamheten återupptogs 2016.

30. I 6 kap. miljöbalken regleras miljöbedömningar. Vid tidpunkten för Försvarsmaktens ansökan gällde andra föreskrifter i miljöbalken. Dessa tidigare föreskrifter ska alltså tillämpas i ärendet (jämför ikraftträdande- och övergångsbestämmelser SFS 2017:955 p. 3).

31. Vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla framgår av då gällande 6 kap. 7 § miljöbalken (numera 6 kap. 35 §). Det är bl.a. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden

kan antas medföra, en redovisning av alternativa platser samt alternativa utformningar tillsammans med motivering samt en icke-teknisk sammanfattning.

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

33. Ett samråd genomfördes 2010, men ytterligare samråd borde enligt sökandena ha ägt rum när prövningen återupptogs av miljöprövningsdelegationen 2016 sedan regeringen återförvisat ärendet. I den då gällande bestämmelsen om samråd i 6 kap. 4 § miljöbalken anges bl.a. vem ett samråd ska genomföras med samt vad det ska avse. Vidare anges att samrådet ska ske i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs. Av reglerna om samråd följer inte att det krävs ett förnyat samråd när handläggningen av ärendet drar ut på tiden.

34. Såväl en icke-teknisk sammanfattning och redovisning av nollalternativet, med kontinuerlig uppföljning av dess relevans, har presenterats av Försvarsmakten. Regeringen har i beslut den 14 december 2016 avgjort att det inte behövs någon redovisning av alternativ lokalisering. Mot den bakgrunden kan regeringens beslut att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen i de delarna inte anses strida mot någon rättsregel.

35. Då verksamheten har bedömts behöva ett tillstånd enligt Natura 2000-regelverket har även uppgifter som behövs för den prövningen inkluderats i miljökonsekvensbeskrivningen. Enligt sökandena är miljökonsekvensbeskrivningen i den delen inte av tillräckligt hög kvalitet och dessutom saknas en sammanställning av den kumulativa påverkan som kan förväntas uppstå. Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar och dess innehåll lämnar ett förhållandevis stort bedömningsutrymme. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att miljökonsekvensbeskrivningen, som också kompletterats i omgångar, innehåller en sådan beskrivning som avses i Natura 2000-regelverket. I den delen har även kumulativa aspekter beaktats. Det finns därmed inte sådana brister i miljökonsekvensbeskrivningen att den inte uppfyller de krav som uppställs i miljöbalken.

Frågan om Natura 2000-prövning

36. Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden i EU:s medlemsstater som har till 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.

37. Sökandena har anfört att beslutsfattarna varit medvetna om att bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken omöjliggör användandet av Vättern som skjutfält och flygövningsområde. De har vidare anfört följande. Såväl i Försvarsmaktens ansökan som i tillståndsbeslutet från miljöprövningsdelegationen saknas en förteckning över de områden i och runt Vättern som enligt miljölagstiftningen ska skyddas. Närliggande områden runt flygskjutmålet Hammaren har utretts inom ramen för ett annat ärende och där har konstaterats att verksamheterna står i strid med artskyddsförordningen då känsliga fågelarter störs under häcknings- och uppföd-

ningsperioden. I Natura 2000-området Karlsborgs fästning är det prioriterade bevarandevärdet fladdermusarten barbastell. Av underlaget i ärendet framgår att den kraftigt utökade flygplatsverksamheten på ett betydande sätt kan skada barbastellen och dess livsmiljö och försvåra bevarandet av arten i området.

38. Av 4 kap. 8 § miljöbalken framgår att en användning av mark och vatten som kan påverka ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 28 a § får komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats.

39. Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Av 28 b § miljöbalken framgår att ett sådant tillstånd får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden 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 samt medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

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

41. 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).

42. Miljöprövningsdelegationen har konstaterat att det finns två Natura 2000-områden i direkt anslutning till flygplatsen, Karlsborgs fästning och Västra Vättern, samt att det i närheten också finns de två områdena Östra och Södra Vättern. Bedömningen är att påverkan på Västra, Östra och Södra Vättern blir liten och att den även i ett kumulativt perspektiv är godtagbar.

43. Avseende Natura 2000-området Karlsborgs fästning gör miljöprövningsdelegationen bedömningen att det finns en reell risk att den ansökta verksamheten kan komma att påverka Natura 2000-området negativt varför en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken behöver göras. Miljöprövningsdelegationen anser att det finns en risk för att buller från verksamheten kan störa fladdermusen men att den största risken med flygplatsen är den ljuspåverkan den har på kolonin, då fladdermusarten barbastellen är mycket ljuskänslig. Enligt miljöprövningsdelegationens

uppfattning går flygplatsverksamheten att förena med skyddet för barbastellen enligt regelverket för Natura 2000 och verksamheten kan tillåtas då störande ljus ska minimeras och tillsynsmyndigheten har möjlighet att ställa krav på preciserade skyddsåtgärder och försiktighetsmått, tillsammans med krav på uppföljning inom ramen för kontrollprogrammet.

44. Regeringen har i det klandrade beslutet bedömt att det som klagandena anført om Natura 2000-områden och skyddade arter inte medför skäl att ändra miljöprövningsdelegationens beslut.

45. 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.

46. Vid prövningen enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken ska det göras en framåtsyftande bedömning angående risken för skada på Natura 2000-områdena. Av rättspraxis framgår att tillståndsprövningen ska omfatta alla de effekter som den sökta verksamheten kan få på ett Natura 2000-område. Det ska göras en samlad bedömning i något skede av prövningen och denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig (NJA 2013 s. 613, punkt 13).

47. I Natura 2000-området Karlsborgs fästning är barbastellen den art som enligt art- och habitatdirektivet ska bevaras. Bevarandemålet är att bevara och utveckla övervintringslokalen med möjlighet för fler barbasteller att övervintra. Lampor och i viss mån buller har pekats ut som två faktorer som kan påverka bevarandemålet negativt (Bevarandeplan för Natura 2000-området Karlsborgs fästning). Regeringens beslut innebär att de villkor och delegationsvillkor som miljöprövningsdelegationen beslutat om avseende fladdermöss står fast.

48. Enligt miljöprövningsdelegationens ställda villkor ska påverkan från störande ljus på flygplatsen på fladdermuskolonin i Karlsborgs fästning minimeras och en plan som redovisar hur flygplatsen begränsar störning på kolonin ska finnas och hållas aktuell. Planen ska lämnas till tillsynsmyndigheten senast sex månader efter att tillståndet tagits i anspråk eller det senare datum som tillsynsmyndigheten bestämmer. Det delegeras till tillsynsmyndigheten att besluta om ytterligare villkor avseende åtgärder och försiktighetsmått för att begränsa ljuspåverkan på fladdermuskolonin i Karlsborgs fästning.

49. Högsta förvaltningsdomstolen gör bedömningen att de villkor och skyddsåtgärder som uppställs i miljöprövningsdelegationens beslut gör att regeringens bedömning får anses ligga inom det handlingsutrymme som bestämmelserna medger.

50. Sammanfattningsvis bedömer Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut avseende Natura 2000-områdena 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.

Strider beslutet mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3, 6 och 7 §§ miljöbalken?

51. Sökandena har gjort gällande att regeringsbeslutet innebär att alltför höga bullernivåer godkänns med den utökade flygplatsverksamheten. De anför att den bullerpåverkan som kommer att uppstå inte är tillräckligt utredd och att kumulativa aspekter inte är beaktade samt att beslutet strider mot de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3, 6 och 7 §§ miljöbalken.

52. I 2 kap. miljöbalken finns bestämmelser som ställer allmänna krav på att den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska ta hänsyn till människors hälsa och till miljön, s.k. allmänna hänsynsregler. Hänsynsreglerna innefattar bl.a. en försiktighetsprincip i 3 §, en lokaliseringsprincip i 6 § och en rimlighetsavvägning i 7 §.

53. Försiktighetsprincipen innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra skyddsåtgärder, iakta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. 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.

54. I förarbetena anges att vad som behövs varierar med dels påverkans farlighet och omfattning, dels förhållandena där påverkan sker. Bedömningen måste ske individuellt med hänsyn till de omständigheter som föreligger i varje särskilt fall (prop. 1997/98:45 del 2 s. 15).

55. Enligt lokaliseringsprincipen ska det för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Av förarbetena framgår att en viss möjlighet till skälighetsavvägning måste finnas även vid tillämpningen av lokaliseringsbestämmelsen (a. prop. del 1 s. 220).

56. De krav som ställs i dessa bestämmelser gäller enbart i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder (2 kap. 7 § miljöbalken, den s.k. skälighetsregeln).

57. I 1 § fjärde stycket förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader anges att bestämmelserna om buller från flygplatser inte gäller buller från militära luftfartyg som utför flygningar för militära ändamål.

58. Genom det klandrade beslutet har det föreskrivits villkor för att reglera de bullerstörningar som följer av den utökade flygplatsverksamheten. Det framgår att de villkor som föreskrivs om bl.a. bullerbegränsande åtgärder är i linje med de som gäller för andra jämförbara flygplatser som har militär flygverksamhet, men som inte är flottiljflygplatser. I underlaget för ansökan har det presenterats undersökningar, resultat och slutsatser avseende den bullerpåverkan som kommer att ske genom den ansökta verksamheten.

59. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att hänsynsreglerna är allmänt hållna och att tillämpningen av dem ger ett förhållandevis stort utrymme för bedömning. Domstolen kan mot bakgrund av det som

kommit fram inte finna att regeringens beslut 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 felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som hänsynsreglerna ger.

Strider regeringens beslut mot icke-försämringskravet i 5 kap. 4 § miljöbalken och vattendirektivet?

60. Sökandena har gjort gällande att miljökvalitetsnormerna för Bottensjön och Vättern avseende fisk och vatten redan överskrids rejält och att sanering borde genomföras för att minska spridningen av PFAS. De har anfört att Försvarmakten och regeringen felaktigt bedömer att spridningen av PFAS från flygplatsområdet till vattenförekomsterna ska minska när dräneringen genomförs samt att utsläppen av PFAS till Vätterns vattenskyddsområde kommer att öka och vara på en nivå där miljökvalitetsnormerna kommer att fortsätta att försämrats i Bottensjön och Vättern.

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

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

63. 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.

64. Bottensjön och Storvättern uppnår båda god ekologisk status, men de uppnår inte god kemisk status. Enligt de miljökvalitetsnormer som gällde vid regeringens beslut ska de båda vattenförekomsterna nå kvalitetskraven god kemisk status senast 2027.

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

66. Försvarmakten har i sin ansökan och kompletterande inlagor till miljöprövningsdelegationen uppgett att flygplatsområdet är påverkat av

PFAS på flera olika platser och att det sker en spridning av PFAS främst via ytvatten till Bottensjön. Verksamheten innebär enligt Försvarsmakten inte några anläggningsåtgärder eller andra förändringar som direkt påverkar spridningen av PFAS utan det är en fråga som ska hanteras inom ramen för tillsynsverksamheten. De beräknade maximala halttillskotten av PFAS till Bottensjön och Vättern samt tidigare uppmätt halt i Bottensjön är i samma storleksordning som bakgrundshalter i Sveriges ytvatten och bedöms därmed inte leda till effekter för vattenlevande organismer.

67. Miljöprövningsdelegationen har bedömt att med tanke på spridningsrisken via grundvatten och dagvatten kan det med nuvarande kunskapsläge med fog antas att PFAS-föreningarna från flygfältet utgör en väsentlig källa till den PFAS som förekommer i Bottensjön. För att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna följs är det enligt miljöprövningsdelegationens mening nödvändigt att föreskriva villkor om skyddsåtgärder och försiktighetsmått avseende PFAS.

68. Regeringen har i sitt beslut angett att den ansökta verksamheten kan tillåtas då den bedöms kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormen för vatten. En förutsättning är enligt regeringen att de skyddsåtgärder som framgår av miljöprövningsdelegationens beslut genomförs.

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

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

71. De regler om icke-försämringskravet som kommit till uttryck genom EU-domstolens praxis och som också införlivats i svensk rätt innebär högt ställda krav på verksamheter som kan påverka miljö kvalitetsnormerna för vatten. Det framgår att det förekommer PFAS på flygplatsområdet och att flygplatsen och dess verksamhet historiskt varit en bidragande orsak till de höga halter PFAS som nu uppmäts i vattenförekomsterna. Den aktuella verksamheten som det nu ges tillstånd till kan i sig inte anses äventyra möjligheten att uppnå de miljö kvalitetsnormer som föreskrivits för Bottensjön och Vättern. Regeringens beslut kan därför enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning inte anses stå i strid med 5 kap. 4 § miljöbalken eller vattendirektivet på det vis som sökandena angett eller som klart framgår av omständigheterna.

Beslutets motivering

72. Sökandena har anfört att regeringens beslut är bristfälligt motiverat.

73. Förvaltningslagen (2017:900) är inte direkt tillämplig i regeringsärenden. I praxis följs dock de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringens förvaltningsärenden.

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

Övriga invändningar mot regeringens beslut

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

Utfallet av rättsprövningen

76. Vad sökandena har invänt innebär sammanfattningsvis inte att regeringens beslut kan anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena angett. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Baran, Jönsson* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Hedvig Areskoug.

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

Samrådet har genomförts på ett godtagbart sätt och miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig

Samrådet kan godtas och miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig för att ligga till grund för regeringens prövning.

Övergripande utgångspunkter för regeringens beslut

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/2021:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen, mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och den operativa förmågan öka. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. Att uppnå denna målsättning förutsätter att Försvarsmaktens förband övar mer än vad de har gjort tidigare. Likaså behöver Försvarsmaktens grundorganisation förändras

och förstärkas genom att sex regementen eller flottiljer återinrättas. Rysslands invasion av Ukraina har inneburit att det säkerhetspolitiska läget har skärpts ytterligare. Sveriges försvarsförmåga måste av denna anledning öka och upprustningen måste ske i snabbare takt, varför anslaget till det militära försvaret har tillförts två miljarder kronor under 2022. Så fort det är praktiskt möjligt ska anslagen för det militära försvaret öka till två procent av bruttonationalprodukten (BNP). Kopplat till detta har regeringen gett Försvarsmakten i uppdrag att planera för att anslagen till det militära försvaret når två procent av BNP senast år 2028.

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

Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår bland annat att kraven på hänsyn i 2 kap. 3 § gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsåtgärder jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är frågan om en totalförsvarsverksamhet eller åtgärd som behövs för totalförsvaret ska hänsyn tas till detta förhållande vid avvägningen.

Övningar med flygning på låg höjd nattetid bör inte gälla övningar med helikopter, UAV eller transportflyg (villkor 4 b)

Verksamheten vid Karlsborgs flygplats är av betydelse för Försvarsmaktens uppdrag. Samtidigt innebär övningsverksamheten störningar för omgivningen. Vid en samlad bedömning finner regeringen att miljöprövningsdelegationen i huvudsak har gjort en rimlig avvägning mellan å ena sidan Försvarsmaktens behov av att kunna bedriva nödvändig övningsverksamhet och å andra sidan bland annat en god boendemiljö. Regeringens bedömning är att lågflygning med helikopter och UAV (obemannade flygfarkoster) samt transportflyg kan bedrivas utan oacceptabla bullerstörningar vid Karlsborgs flygplats. Villkor 4 b bör därför ändras så att det inte gäller flygningar med helikopter, UAV och transportflyg. Vad som avses med kontrollzon i villkoret bör också förtydligas på grund av att flygplatsens torn kan vara obemannat under många nätter. Samtliga höjdangivelser för flygtrafik gäller höjd över havet.

Villkor om bullerskyddsåtgärder bör lyda enligt Försvarsmaktens andrahandsyrkande

Villkor 5 om bullerskyddsåtgärder bör anpassas till vad som gäller vid andra jämförbara flygplatser som har militär flygverksamhet men som inte är flottiljflygplatser. Villkor 5 bör därför ändras enligt Försvarsmaktens andrahandsyrkande.

Miljöprövningsdelegationens beslut om villkor om skyddsåtgärder och utredningar kring vattenkvalitet och vattenhantering bör kvarstå

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

För flygplatsen är förorening med PFOS och andra PFAS-ämnen den viktigaste risken för yt- och grundvattenpåverkan. Höga halter av PFAS-ämnen finns i både mark och vatten vid flygplatsen till följd av tidigare övningsverksamhet vid flygplatsen. Den flygplatsverksamhet som Försvarsmakten i aktuellt ärende ansöker om tillstånd för att få bedriva kan dock tillåtas då verksamheten bedöms kunna genomföras utan att äventyra möjligheten att uppnå miljö kvalitetsnormer för vatten. En förutsättning är att de skyddsåtgärder som framgår av miljöprövningsdelegationens överklagade tillståndsbeslut genomförs. Villkoren i miljöprövningsdelegationens beslut bör därför inte ändras i denna del.

Utifrån förhållandena i och skyddsvärdet hos berörda vattenförekomster samt PFAS svårnedbrytbara och bioackumulerande egenskaper finns anledning att ställa höga krav inte bara på skyddsåtgärder utan även på fortsatta utredningar kopplat till mark- och vattenhanteringen vid flygplatsen. Miljö kvalitetsnormen innebär att i princip inga ytterligare utsläpp av PFOS kan tillåtas i Bottensjön. Projektering av en reningsanläggning som ska hantera den historiska PFAS-föroreningen vid flygplatsen pågår i samarbete mellan Fortifikationsverket och Försvarsmakten. Reningsanläggningens syfte är att minska spridningen av framför allt PFAS från flygplatsområdet till vattenförekomsterna. En del av det utredningsarbete som skulle genomföras enligt utredningsföreskrift U2 i miljöprövningsdelegationens överklagade beslut är därmed pågående eller redan genomfört. Utredningsföreskrift U2 bör kvarstå så att villkor om fortsatt utredning och reglering av slutliga villkor i denna del knyts samman med övrig flygplatsverksamhet.

Igångsättningstiden bör ändras till tre år

Miljöprövningsdelegationen beslutade att verksamheten ska ha satts i gång ett år efter att tillståndsbeslutet vunnit laga kraft och att tillståndet i annat fall skulle förfalla. Regeringen konstaterar att byggnadsarbeten krävs vid flygplatsen innan Försvarsmaktens utökning av flygverksamheten kan ske enligt ansökan och att Försvarsmakten därför har behov av en längre igångsättningstid än ett år. Verksamheten bör därför ha satts i gång senast tre år efter regeringens beslut.

Övrigt

Det som i övrigt anförs i ärendet t.ex. avseende Natura 2000 och skyddade arter medför inte skäl att ändra det överklagade beslutet. Överklagandena bör därför i dessa avseenden avslås.

Regeringen har i dag även fattat beslut i ärendet om överklagande av Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om dispens för och tillstånd till markavvattnings inom Karlsborgs flygplats (KN2023/01040).

– Regeringen ändrar det överklagade beslutet på följande sätt.

[Ändringarna, som avser lydelsen av villkoren 4 b och 5, har här utelämnats.]

Verksamheten enligt tillståndet ska ha satts i gång senast tre år efter regeringens beslut.