

HFD 2017 ref. 53

Regeringen har beslutat föreslå Europeiska kommissionen att vissa områden väljs ut som Natura 2000-områden. Det förhållandet att regeringens beslut kan påverka pågående processer i Mark- och miljööverdomstolen medför inte att rätten till en rättvis rättegång har åsidosatts (I). I ett interimistiskt beslut hade Högsta förvaltningsdomstolen bedömt utgången vara oviss och förordnat att regeringens beslut tills vidare inte skulle gälla (II). Rättsprövning.

2 kap. 11 § regeringsformen

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 29 juni 2017 följande dom (mål nr 6337-15).

Bakgrund

Beslut om Natura 2000-områden

Natura 2000 är det 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 bl.a. områden som skyddats med stöd av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Nätverket bildas genom att varje medlemsstat till Europeiska kommissionen lämnar förslag till en lista med områden i medlemsstaten som bedöms uppfylla kriterierna för Natura 2000-områden och anger vilka livsmiljötyper och arter som finns inom områdena. Med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprättar kommissionen en unionslista över de områden som är av gemenskapsintresse.

Regeringen uppdrog i januari 2014 åt samtliga länsstyrelser att lämna förslag till nya Natura 2000-områden och kompletteringar av redan föreslagna sådana områden. Utgångspunkten för förslagen skulle vara att åtgärda de brister i nätverket Natura 2000 som framgick av kommissionens utvärderingar och eventuella andra nationellt identifierade brister i nätverket.

Länsstyrelsen i Gotlands län redovisade uppdraget till Naturvårdsverket som hemställde att regeringen skulle fatta beslut om utpekande av nya områden och ändringar i befintliga områden i Gotlands län. Som ett nytt område föreslogs bl.a. Stora Vikers. Ändringar föreslogs bl.a. beträffande Bästeträsk.

Regeringen gav den 24 augusti 2015 Länsstyrelsen i Gotlands län i uppdrag att senast fyra dagar senare redovisa om det finns andra områden av tillräcklig kvalitet och omfattning på Gotland – förutom de föreslagna områdena vid Bästeträsk – som gör att Sverige kan uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet vad avser prioriterade bristnaturtyper, främst karsthällmarker och basiska berg-hällar. Länsstyrelsen redovisade uppdraget inom den utsatta tiden.

Regeringen beslutade den 31 augusti 2015 att i enlighet med artikel 4.1 i art- och habitatdirektivet föreslå kommissionen att vissa områden väljs ut som områden av gemenskapsintresse och att vissa områden justeras till omfattning och innehåll. Regeringen föreslog bl.a. Stora Vikers (SE0340205) som ett nytt område och en utökning av området Bästeträsk (SE0340120).

Ansökningar om tillstånd till kalkstenstäkt m.m.

Nordkalk AB (Nordkalk) äger fastigheterna Lärbro Takstens Utmark 1:1 och Stora Vikers 1:94, belägna inom det föreslagna området Stora Vikers, samt fastigheterna Bunge Ducker 1:64, Rute Risungs 1:30 och Fleringe Utoje 1:8, belägna inom den föreslagna utökningen av området Bästeträsk.

Nordkalk ansökte om tillstånd enligt miljöbalken till kalkstenstäkt och vattenverksamhet på fastigheten Bunge Ducker 1:64. Miljödomstolen lämnade genom dom i december 2008 ansökan utan bifall, väsentligen med hänvisning till risken för påverkan på intilliggande Natura 2000-områden. Efter överklaganden och en rad ytterligare domstolsprövningar konstaterade Högsta domstolen i juni 2013 att en samlad bedömning av påverkan på Natura 2000-områdena skulle ske vid tillståndsprövningen och visade målet åter till mark- och miljödomstolen.

Mark- och miljödomstolen meddelade i juni 2014 tillstånd till verksamheten. Efter överklagande från bl.a. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Gotlands län meddelade Mark- och miljööverdomstolen prövningstillstånd.

SMA Svenska Mineral AB (SMA) äger fastigheten Bunge Stucks 1:368, belägen inom området Bästeträsk. SMA ansökte om tillstånd enligt miljöbalken till utvidgning av befintlig kalkstenstäkt på fastigheten. Mark- och miljödomstolen lämnade i juni 2014 det begärda tillståndet. Efter överklagande från bl.a. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Gotlands län meddelade Mark- och miljööverdomstolen prövningstillstånd.

Mark- och miljööverdomstolen vilandeförklarade våren 2015 målen om bolagens tillståndsansökningar i avvaktan på regeringens beslut rörande förslaget om områden som ska ingå i nätverket Natura 2000, dock längst till den 31 augusti samma år. På begäran av Nordkalk och SMA har målen därefter vilandeförklarats ännu

en gång för att invänta Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i detta rättsprövningsmål.

Yrkanden m.m.

Nordkalk och *Nordkalk Oy Ab* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut i första hand i sin helhet, i andra hand såvitt avser områdena Stora Vikers och Bästeträsk och i tredje hand såvitt avser det täktområde som tillståndsansökan avser. Bolagen anför bl.a. följande.

Regeringens beslut ändrar förutsättningarna för Nordkalks ansökan om tillstånd till kalkbrytning. Genom beslutet har regeringen ingripit i den pågående rättsliga prövningen i Mark- och miljööverdomstolen i syfte att Naturvårdsverket och länsstyrelsen, dvs. staten, ska vinna bifall till sina överklaganden av mark- och miljödomstolens dom om tillstånd till kalkbrytning. Beslutet innebär även ett åsidosättande av en tidigare lagakraftvunnen tillåtlighetsdom från Miljööverdomstolen. Regeringens beslut strider av dessa skäl mot kravet på rättvis rättegång i 2 kap. 11 § regeringsformen, artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och artikel 47.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

Regeringens beslut strider även mot kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och kravet i 11 kap. 3 § regeringsformen om att ingen får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet. Regeringens förslag är endast ett resultat av ett nationellt initiativ till en frivillig utökning av Natura 2000-området och innebär en överimplementering av EU-rätten som regeringen inte varit förpliktigad att besluta om. Eftersom utpekandet av området inte hänför sig till Sveriges unionsrättsliga förpliktelser har regeringen inte haft giltigt skäl att inte beakta proportionalitetsprincipen och bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken som kräver att hänsyn tas till enskilda intressen.

Regeringen har inför beslutet inte berett Nordkalk tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens redovisning till regeringen den 28 augusti 2015, vilket strider mot kravet i 7 kap. 2 § regeringsformen om att enskilda i den omfattning som behövs ska ges möjlighet att yttra sig. Regeringen har även värderat sakomständigheter och bevisning på ett felaktigt sätt.

SMA yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver regeringens beslut i första hand i sin helhet, i andra hand såvitt avser utvidgning av området Bästeträsk, i tredje hand såvitt avser fastigheten Bunge Stucks 1:368 och samtliga fastigheter i avrinningsområde mot Hau träsk, Hau träsk och dess utlopp till Fårösund och i fjärde hand till den del beslutet rör Bunge Stucks 1:368. SMA anför bl.a. följande.

Regeringen har genom beslutet påverkat den pågående prövningen i Mark- och miljööverdomstolen vilket strider mot 2 kap. 11 § regeringsformen, artikel 6.1 EKMR och artikel 47.2 i EU:s rättighetsstadga.

Regeringens beslut strider mot överenskommelser mellan SMA och Gotlands kommun, länsstyrelsen m.fl. Om bolaget till följd av regeringens beslut inte tillåts bedriva kalkstenstakt på fastigheten innebär det i praktiskt hänseende en expropriation. En sådan kan endast ske för att ta till vara angelägna allmänna intressen. Beslutet är så ingripande i bolagets äganderätt att det även ifrågasätts om kravet på proportionalitet är uppfyllt.

Beslutet står också i strid med artikel 2 och 6.4 i art- och habitatdirektivet bl.a. genom att konsekvensen av att tillstånd till kalkbrytning inte meddelas är att kalkverk måste försörjas med råvara från andra områden vilket ger utsläppsökningar. Slutsatsen att det inte finns andra områden med liknande naturvärden på Gotland är ogrundad. En nedläggning av Stucks kalkbrott riskerar näringslivets utveckling i hela regionen. Länsstyrelsen har inte förankrat förslaget hos berörda intressenter och dessa har inte getts skälig tid för yttrande. I länsstyrelsens förslag saknas överväganden beträffande förslagens effekter på kalkstensbrytningen på fastigheten och SMA:s verksamhet, samt beträffande det förhållandet att fastigheten utgör riksintresse för mineralutvinning.

Regeringens beredning av ärendet uppfyller inte kraven i 7 kap. 2 § regeringsformen genom att SMA inte getts möjlighet att yttra sig.

Regeringen, som beretts tillfälle att avge yttrande i målet, anför bl.a. följande.

Skyddet av miljön är ett väsentligt allmänt intresse. Art- och habitatdirektivet innehåller EU:s gemensamma regler och mål för att bevara den biologiska mångfalden. Direktivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att skydda sina mest värdefulla naturområden i Natura 2000-nätverket i syfte att nå bevarandemålet. Områdena som föreslås måste uppfylla de vetenskapliga kriterierna i direktivet för att säkerställa nätverkets kvalitet.

Ett beslut att föreslå ett Natura 2000-område under en pågående tillståndsprövning kan inte anses innebära en kränkning av rätten till rättvis rättegång. Bolagen har inte berättigade förväntningar på att få tillstånd till kalkbrytning i enlighet med sina tillståndsansökningar. Detta enskilda intresse kan i vart fall inte anses väga så tungt att det har företräde framför det allmänna intresset av att skydda de omistliga naturvärdena i området. Beslutet har inte på ett otillåtet sätt ändrat processförutsättningarna i de pågående tillståndsmålen och kan inte heller anses kränka äganderätten.

Av EU-domstolens praxis följer att medlemsstaterna inte får ta hänsyn till andra intressen, t.ex. sociala eller ekonomiska intres-

sen, när de föreslår områden till nätverket. Sådan hänsyn kan i stället tas vid prövningen av om en åtgärd som påverkar ett Natura 2000-område kan tillåtas.

Det nya området Stora Vikers och utvidgningen av området Bästeträsk, liksom regeringsbeslutet i övrigt, uppfyller direktivets kriterier. Beslutet har stöd i lag och har beretts i enlighet med regeringsformens krav.

Beslutet strider inte mot någon rättsregel och det saknas därmed skäl att upphäva detta.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om regeringens beslut att till Europeiska kommissionen föreslå att vissa områden ska ingå i Natura 2000-nätverket enligt art- och habitatdirektivet strider mot någon rättsregel och därför ska upphävas.

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövningslagen

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 EKMR. 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.

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 en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Art- och habitatdirektivet

I art- och habitatdirektivet anges vilka livsmiljötyper samt djur- och växtarter som är av gemenskapsintresse och som för sitt bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses.

Av artikel 2 framgår att direktivet ska bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska dels syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse, dels ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Enligt artikel 3 ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden inrättas under beteckningen Natura 2000.

Varje medlemsstat ska enligt artikel 4 på grundval av de kriterier som anges i direktivet och relevant vetenskaplig information föreslå en lista över områden och ange vilka av direktivets livsmiljötyper och arter som finns inom områdena. Utifrån medlemsstatens lista ska kommissionen på grundval av de kriterier som anges i direktivet upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse. Listan ska sedan antas av kommissionen i enlighet med ett visst förfarande. Redan när ett område har förts upp på kommissionens utkast till lista börjar dock direktivets skydd formellt att gälla genom att området omfattas av skyddsbestämmelserna i artikel 6.2–4.

Enligt artikel 11 ska medlemsstaterna övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och arter. Medlemsstaterna ska enligt artikel 4.1 då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som ska ske enligt artikel 11.

Av EU-domstolens praxis framgår att urvalet av områden inte får baseras på andra hänsyn än de som hänger samman med bevarandet av livsmiljöer, vilda djur och växter (First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, p. 22–25, och Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, p. 31–33). Medlemsstaterna förfogar över ett visst utrymme för skönmässig bedömning vad gäller urvalet av områden som ska föreslås men detta utrymme är underkastat bl.a. villkoret att endast kriterier av vetenskaplig karaktär ska ligga till grund för valet av områden (Kommissionen mot Irland, C-67/99, EU:C:2001:432, p. 29 och 33).

Miljöbalken

Av 7 kap. 25 § framgår att vid prövning av frågor om skydd av områden enligt kapitlet ska hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på en skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

I 7 kap. 27–29 b §§ finns bestämmelser om särskilda skyddade områden, vilka är avsedda att genomföra bl.a. art- och habitatdirektivets krav. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. följande.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda bevarandeområden enligt art- och habitatdirektivet. Ett område som enligt direktivet har valts ut som ett område av intresse för unionen, ska av regeringen förklaras som särskilt bevarandeområde.

Det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som omfattas av förteckningen. Tillstånd får lämnas om verksamheten inte kan skada de livsmiljöer i området som avses att skyddas och inte medför att de arter som ska skyddas inom området utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arterna i området. Trots att det finns risk för skada eller störning får tillstånd lämnas, om det saknas alternativa lösningar, verksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och behövliga åtgärder vidtas för att kompensera för förlorade miljövärden.

Regeringsformen

Av 1 kap. 9 § framgår att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet. En rättegång ska enligt 2 kap. 11 § genomföras rättvist och inom skälig tid. Regeringen ska enligt 7 kap. 2 § inhämta behövliga upplysningar vid beredningen av regeringsärenden. Enligt 11 kap. 3 § får ingen myndighet bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet.

Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

Av artikel 6.1 EKMR och artikel 47.2 i EU:s rättighetsstadga framgår att var och en har rätt att få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Regeringen har i det klandrade beslutet fört upp vissa områden i Gotlands län på en lista för att i enlighet med artikel 4.1 i art- och

habitatdirektivet föreslå kommissionen att utse dessa att ingå i nätverket Natura 2000.

Art- och habitatdirektivet ålägger medlemsstaterna att övervaka bevarandet av de livsmiljöer och arter som anges i direktivet. Direktivet har genomförts bl.a. genom bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken om särskilda skyddade områden. Medlemsstaterna ska enligt artikel 4.1 då detta är lämpligt föreslå att den nationella listan anpassas mot bakgrund av vad övervakningen av bevarandestatusen har resulterat i. Områdena ska föreslås på grundval av de kriterier som direktivet anger och relevant vetenskaplig information. Vid urvalet av områden har medlemsstaterna visst skönsmässigt utrymme med den begränsningen att endast kriterier av vetenskaplig karaktär ska ligga till grund för vilka områden som väljs ut.

Inom de föreslagna områdena Stora Vikers och Bästeträsk förekommer flera prioriterade livsmiljötyper. Det har inte kommit fram att regeringen, genom bedömningen att kriterierna enligt direktivet är uppfyllda för dessa områden och för de andra områden som omfattas av förslaget, har felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som bestämmelserna ger. Det har inte heller kommit fram att det klandrade beslutet går längre än vad som fordras för att uppnå syftet med åtgärden.

Även om regeringen i augusti 2015 begärde att länsstyrelsen skulle utföra uppdraget att redovisa om det fanns andra skyddsvärda områden än Bästeträsk med anmärkningsvärd skyndsamhet, kan det inte heller vid handläggningen sägas ha förekommit något fel som kan anses ha påverkat utgången i ärendet.

Frågan är om regeringen ändå var förhindrad att vid den aktuella tidpunkten föreslå områdena Stora Vikers och Bästeträsk med hänsyn till den pågående processen i Mark- och miljööverdomstolen om tillstånd till kalkbrytning m.m. på fastigheter inom områdena.

Bolagen gör gällande att beslutet griper in i tillståndsprocessen till förmån för staten och därför inte är förenligt med kravet på rättvis rättegång i 2 kap. 11 § regeringsformen, artikel 6.1 EKMR och artikel 47.2 i EU:s rättighetsstadga och inte heller med bestämmelserna i 1 kap. 9 § och 11 kap. 3 § regeringsformen om saklighet och opartiskhet respektive domstolarnas självständighet.

Regeringsformens krav på att en rättegång ska genomföras rättvist baseras i hög grad på motsvarande bestämmelse i artikel 6.1 EKMR, även om Europadomstolens tolkning av artikeln inte utan vidare ska påverka innehållet i svensk grundlag (prop. 2009/10:80 s. 159 f.). Av artikel 52.3 i EU:s rättighetsstadga följer att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvaras av rättigheter i EKMR så ska de ha samma innebörd och räckvidd. Artikel 6.1 EKMR är därför en naturlig utgångspunkt vid prövningen av dessa invändningar.

Regeringens beslut innebär visserligen inte att ny lagstiftning antagits, men utgör ett led i att generella miljöskyddsnormer ska vinna tillämpning. Det finns därför anledning att bedöma konventionens krav i detta hänseende utifrån Europadomstolens praxis rörande ny lagstiftnings påverkan på en pågående rättegång.

Det förhållandet att staten antar ny lagstiftning som påverkar utgången i ett mål där staten har ett eget intresse har i Europadomstolens praxis i vissa fall ansetts stå i strid med kravet på rättvis rättegång. Som en allmän princip har uttalats att lagstiftaren inte får ingripa i rättskipningen med åtgärder som är utformade för att påverka avgörandet i en pågående rättegång utom i fall då det finns tvingande skäl av allmänt intresse för ett sådant ingripande (se för en sammanfattning av domstolens synsätt t.ex. avgörandet den 24 juni 2014 i målet Azienda Agricola Silverfunghi S.A.S. m.fl. mot Italien, p. 76).

När det varit fråga om en lagstiftning i en fråga av allmänt samhällsintresse som påverkat en rättslig process finns emellertid flera exempel på att Europadomstolen funnit att staten inte handlat i strid med artikel 6.1 EKMR (se t.ex. avgörandena den 10 juli 2012 i målet Varga mot Slovakien och den 27 april 2004 i målet Gorraiz Lizarraga m.fl. mot Spanien).

I det sistnämnda avgörandet konstaterade domstolen att gemensamt för de fall där statens ingripande inte accepterats är att det rört sig om ingripanden som antingen syftat till att påverka utgången av pågående rättsliga processer, att hindra att sådana processer inleds eller att göra verkställbara avgöranden som gett enskilda ekonomiska rättigheter ogiltiga. I det aktuella rättsfallet rörde det sig däremot om lagstiftning avseende regional utveckling som kom att påverka ett av domstol redan prövat dammbygge samt en pågående verkställighetsprocess rörande samma sak. Domstolen konstaterade att det var fråga om ett område där det allmänna intresset är starkt framträdande och ändringar och tillägg till lagstiftningen allmänt accepterades (p. 70).

Domstolen uttalade vidare i samma mål att det var fråga om en lagstiftning av generell räckvidd. Lagen var visserligen till nackdel för klagandena i en pågående process men kunde inte sägas ha antagits för att kringgå rättsstatens principer (p. 72).

Regeringens beslut påverkar de pågående processerna på så sätt att Mark- och miljööverdomstolen vid prövningen även har att tillämpa reglerna för särskilda skyddade områden i miljöbalken med avseende på de livsmiljötyper som skyddas genom förslaget. Att ramen för prövningen ändras på det sättet kan antas vara till nackdel för bolagen.

Regeringen har emellertid fattat det klandrade beslutet som ett led i Sveriges åtagande enligt art- och habitatdirektivet att bevara prioriterade livsmiljöer. Högsta förvaltningsdomstolen har redan konstaterat att sådana livsmiljöer förekommer i de områden som

bolagens talan avser. Huruvida sådana miljöer bör beredas skydd är en fråga om samhällsplanering som – även utan hänsyn till unionsrättsliga förpliktelser – rör allmänna intressen av betydande styrka. Regeringens beslut är vidare generellt genom att det avser att ge skydd för flera områden i Gotlands län.

Högsta förvaltningsdomstolen finner att regeringens beslut syftar till att tillgodose det allmänna intresset av att bereda skydd för vissa livsmiljöer. Det förhållandet att beslutet kan påverka de pågående processerna i Mark- och miljööverdomstolen till bolagens nackdel medför därför inte att rätten till en rättvis rättegång i artikel 6.1 EKMR eller artikel 47.2 i EU:s rättighetsstadga har åsidosatts. Regeringsformen 2 kap. 11 § kan inte anses ställa mer långtgående krav i detta avseende, varför beslutet inte heller står i strid med denna bestämmelse.

Regeringens beslut kan inte heller anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena i övrigt angett eller som klart framgår av omständigheterna.

Regeringens beslut ska därmed stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Ståhl, Bull* och *Classon*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Ferry.

Regeringen (Miljö- och energidepartementet, 2015-08-31):

Regeringen har ingen erinran mot den vetenskapliga bedömning som har gjorts av de nya områdenas naturvärden. De kriterier som anges i bilaga 3 till art- och habitatdirektivet får därför anses vara uppfyllda. Områdenas beteckning, innehåll och avgränsning redovisas i bilaga 1 och 3 [bilagorna här utelämnade].

Regeringen bedömer att de föreslagna justeringarna är i linje med de riktlinjer som Naturvårdsverket har angett för tidigare uppdrag i samma syfte. Regeringen finner att förslagen är väl motiverade och kommer att innebära att en del av de identifierade bristerna i Sveriges del av nätverket kommer att åtgärdas. Områdenas justerade omfattning och innehåll i fråga om naturtyper och arter m.m. redovisas i bilaga 2 och 3 [bilagorna här utelämnade].

Regeringen förutsätter att berörda myndigheter i det fortsatta arbetet med framtagande av bevarandeplaner för de nya Natura 2000-områdena kommer att ha de kontakter som behövs med berörda fastighetsägare.

– Regeringen föreslår i enlighet med artikel 4.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda

djur och växter (art- och habitatdirektivet) att de områden som anges i *bilaga 1* och vars avgränsning framgår av *bilaga 3* väljs ut som områden av gemenskapsintresse och att de områden som anges i *bilaga 2* får de justeringar med den omfattning och det innehåll i fråga om naturtyper och arter m.m. som framgår av den bilagan [bilagorna här utelämnade].

II.

Högsta förvaltningsdomstolen hade dessförinnan den 26 oktober 2016 meddelat följande beslut i protokoll i samma mål.

Målet föredras varvid följande antecknas.

Av rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) framgår att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ska inrättas under beteckningen Natura 2000 (artikel 3.1). På grundval av kriterier som anges i bilaga till direktivet och relevant vetenskaplig information ska varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper och vilka på dess territorium inhemska arter som finns inom områdena (artikel 4.1). Europeiska kommissionen ska därefter med utgångspunkt i medlemsstatens lista upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse. Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse ska antas av kommissionen i enlighet med ett visst förfarande (artikel 4.2).

I det klandrade beslutet föreslog regeringen, i enlighet med artikel 4.1 i art- och habitatdirektivet, dels att vissa områden i Gotlands län väljs ut som områden av gemenskapsintresse, dels att vissa befintliga områden av gemenskapsintresse i länet justeras till omfattning och innehåll.

Nordkalk Oy Ab med dotterbolaget *Nordkalk AB* (Nordkalk) yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska förordna att regeringens beslut tills vidare inte ska gälla och anför bl.a. följande.

Konsekvensen av att ett område förs upp på EU:s förteckning över Natura 2000-områden är att endast kommissionen har rätt att besluta att området inte längre ska ingå i nätverket Natura 2000, och detta bara om den naturliga utvecklingen av området inte längre motiverar att det har status som Natura 2000-område. Fram till dess att kommissionen beslutar att föra upp ett av en medlemsstat nominerat område på listan kan nationella organ besluta att ett område inte längre ska vara nominerat.

Kommissionen planerar att behandla regeringens förslag till områden att ingå i Natura 2000 den 8 november 2016. Beslutar kommissionen att förteckna områdena på listan över Natura 2000-områden kommer en senare dom från Högsta förvaltningsdomstolen om upphävande av regeringens beslut inte att få något praktiskt genomslag. Områdena kommer ändå att stå kvar på EU:s lista över Natura 2000-områden, vilket innebär att bolagen drabbas av en irreparabel skada. Det finns inte något skäl till varför regeringens nominering av områden för upptagande på EU:s lista över Natura 2000-områden inte kan anstå. Högsta förvaltningsdomsto-

len bör därför bifalla yrkandet om interimistiskt förordnande redan vid den preliminära bedömningen att det inte helt kan uteslutas att bolagens talan i huvudsaken kan komma att bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolen fattar följande

Beslut

1. Högsta förvaltningsdomstolen förordnar att regeringens beslut den 31 augusti 2015 tills vidare inte ska gälla beträffande de av regeringen föreslagna områdena Bästeträsk (SE0340120) och Stora Vikers (SE0340205).

Högsta förvaltningsdomstolen förutsätter att regeringen vidtar de åtgärder som fordras med anledning av förordnandet.

2. Regeringen bereds tillfälle att avge yttrande i målet senast den 1 december 2016.

Skäl för beslutet

Enligt 5 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut gäller regeringens beslut även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Högsta förvaltningsdomstolen får dock bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

Regleringen innebär att Högsta förvaltningsdomstolen i avvaktan på sin slutliga prövning ska kunna förordna rörande saken så att dess avgörande inte kommer att sakna verkan. För att ett sådant förordnande ska få avsedd effekt kan i vissa fall fordras att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder.

Det klandrade beslutet innebär att förslag till områden att ingå i nätverket Natura 2000 lämnats till kommissionen. Inom två av de föreslagna områdena – Bästeträsk och Stora Vikers – äger Nordkalk fastigheter. På fastigheten Bunge Ducker 1:64, som är belägen inom området Bästeträsk, har Nordkalk lämnats tillstånd till bergtäkt och vattenverksamhet (Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom den 2 juni 2014 i mål nr M 3666-13). Domen har av bl.a. Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Gotlands län överklagats till Mark- och miljööverdomstolen som meddelat prövningstillstånd och vilandeförklarat målet i avvaktan på Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i fråga om rättsprövning (Mark- och miljööverdomstolens beslut den 2 mars 2016 i mål nr M 5431-14).

Europeiska kommissionens generaldirektorat för miljö har i skrivelse till Nordkalk m.fl. uppgett att en omröstning i Habitat-

kommittén beträffande den uppdaterade unionslistan för aktuella områden förväntas ske den 8 november 2016.

Högsta förvaltningsdomstolen bedömer att förhållandena i målet är sådana att förutsättningar för interimistiskt förordnande är uppfyllda redan om det kan konstateras att det föreligger ovisshet beträffande utgången i målet (se RÅ 1998 not. 93).

Genom ansökningarna om rättsprövning aktualiseras flera komplicerade rättsfrågor. Nordkalk har bl.a. gjort gällande att regeringen genom beslutet har påverkat processförutsättningarna i Mark- och miljööverdomstolen och därmed åsidosatt kravet på rättvis rättegång i 2 kap. 11 § regeringsformen, artikel 6.1 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. Nordkalk har vidare hävdade att beslutet inte är förenligt med proportionalitetsprincipen som den tillämpas i EU-domstolens, Europadomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens praxis.

Skriftväxlingen är inte avslutad. Det är inte möjligt att i detta skede av målets handläggning göra någon säker bedömning av hur den slutliga prövningen i målet kommer att utfalla. Utgången i målet får därför för närvarande anses oviss. Målet kommer vidare inte att kunna avgöras slutligt innan kommissionen fattar beslut.

På grund av det anförda finner Högsta förvaltningsdomstolen att Nordkalks yrkande bör bifallas på så sätt att regeringens beslut tills vidare inte ska gälla beträffande områdena Bästeträsk (SE0340120) och Stora Vikers (SE0340205).

Regeringen (Miljö- och energidepartementet) bör beredas tillfälle att avge yttrande i målet. Yttrandet bör avse bl.a. de bedömningar som aktualiseras med anledning av vad Nordkalk har anfört enligt ovan.

Vid beslutet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Ståhl, Bull* och *Classon*. Föredragande var justitiesekreteraren Linda Ferry.