



# LUND UNIVERSITY

## HFD 2022 ref. 50. Regeringens beslut om undantag från krav på miljöbedömning och om tillfälligt tillstånd till täkt av kalksten har inte ansetts strida mot någon rättsregel

Larsson, Torvald

*Published in:*  
Förvaltningsrättslig tidskrift

2023

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Larsson, T. (2023). HFD 2022 ref. 50. Regeringens beslut om undantag från krav på miljöbedömning och om tillfälligt tillstånd till täkt av kalksten har inte ansetts strida mot någon rättsregel. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2023(2), 253-260. <https://www.forvaltningsrattslig.org/Articles/download/18877>

*Total number of authors:*  
1

*Creative Commons License:*  
Ospecificerad

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Förvaltnings- rättslig tidskrift

Särtryck ur FT 2023 2

HFD 2022 ref. 50. Regeringens beslut om undantag från krav på miljöbedömning och om tillfälligt tillstånd till täkt av kalksten har inte ansetts strida mot någon rättsregel

Av Torvald Larsson



# HFD 2022 REF. 50. REGERINGENS BESLUT OM UNDANTAG FRÅN KRAV PÅ MILJÖBEDÖMNING OCH OM TILLFÄLLIGT TILLSTÅND TILL TÄKT AV KALKSTEN HAR INTE ANSETTS STRIDA MOT NÅGON RÄTTSREGEL

av *Torvald Larsson*

*Postdoktor vid Juridiska fakulteten, Lunds universitet*

## 1. Allmän bakgrund

Högsta förvaltningsdomstolens dom i rättsprövningsmålet refererat i HFD 2022 ref. 50 handlar om huruvida regeringens beslut om undantag från krav på miljöbedömning och att ge Cementa AB ett tillfälligt tillstånd till täkt av kalksten strider mot någon rättsregel. Målet rymmer intressanta frågor av såväl konstitutionell som miljörettslig natur. I denna rättsfallskommentar uppmärksammas särskilt frågan vad det innebär att Högsta förvaltningsdomstolen i målet har haft att göra en rättsprövning, med de begränsningar en sådan prövning för med sig, och inte en sådan fullständig sakprövning som annars är vanlig inom den svenska förvaltningsprocessen. Rättsprövningsinstitutet och dess karakteristika har under senare år fått viss förnyad uppmärksamhet i den rättsvetenskapliga diskussionen.<sup>1</sup> Det nu aktuella målet är ett exempel på hur Högsta förvaltningsdomstolen utför sin rättsprövning i praktiken.

## 2. Kort om rättsprövningsinstitutet

Rättsprövningsinstitutet tillkom i slutet av 1980-talet för att säkerställa att svensk rätt lever upp till det krav på tillgång till domstolsprövning som följer av artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Rättsprövningsinstitutet kan sägas ge uttryck för en avvägning mellan å ena sidan intresset av att tillhandahålla tillgång till rättslig prövning och å andra sidan

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Thomas Bull, Rätt prövning vid rättsprövningen? Om europarättens inverkan på frågan om rätten till domstolsprövning i svensk rätt – särskilt om rättsprövning, FT 2021 s. 475 och Wiweka Wärnling Conradson, *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol*, 2021 s. 131 ff.

intresset av att upprätthålla rollfördelningen mellan regeringen, ”den främsta myndigheten i landet”, och den dömande makten.<sup>2</sup> Sedan 2006 regleras prövningsinstitutet i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Prövningen enligt den lagen har begränsats till beslut av regeringen och prövningen görs av Högsta förvaltningsdomstolen. 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 de möjligheter till ändring av det klandrade beslutet som detta innebär, inte kan komma i fråga. Så bedömdes vara fallet med beslut som har fattats av regeringen, även om sådana beslut också kan innefatta en prövning av enskildas civila rättigheter eller skyldigheter. Enligt regeringen vore det nämligen främmande för vårt lands konstitutionella system att införa en ordning enligt vilken något annat organ kan ändra innehållet i ett förvaltningsbeslut fattat av regeringen. Beslut som fattas av någon annan myndighet än regeringen borde däremot inte ges en begränsad överprövning utan i stället överklagas på vanligt sätt och ges en fullständig domstolsprövning.<sup>3</sup>

Rättsprövningen är alltså betydligt mer begränsad än den sakprövning som normalt görs i förvaltningsdomstol. Prövningen är för det första i princip bunden till de skäl som sökanden anför. Av en ansökan om rättsprövning ska därför, enligt 4 § tredje stycket rättsprövningslagen, framgå vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta. För det andra är prövningen inriktad på frågor om rättsenlighet, det vill säga om beslutet strider mot rättsregler. Vad detta mer precist innebär redogör Högsta förvaltningsdomstolen för i referatet:

Även om rättsprövningen är inriktad på frågor om rättsenlighet innefattar den, förutom ren lagtolkning, också sådant som faktabedömning och bevisvärdering samt om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten. Även om domstolsprövningen i princip kommer att gälla förvaltningsbeslutet i hela dess vidd, ligger det i sakens natur att prövningen sker med beaktande av att domstolar inte kan förutsättas göra bedömningar av utpräglat skönsmässig eller politisk karaktär (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

---

<sup>2</sup> Jfr prop. 2005/06:56 s. 14.

<sup>3</sup> Prop. 2005/06:56 s. 10 f.

Det citerade uttalandet motsvarar i stort den standardmall som Högsta förvaltningsdomstolen regelbundet använder i rättsprövningsmål.<sup>4</sup>

### 3. Bakgrunden till det aktuella målet

I oktober 2010 hade Cementa AB fått ett tioårigt tillstånd till fortsatt täktverksamhet som i huvudsak medgav brytning av kalk- och mägersten samt bortledning av uppkommande ut- och grundvatten i området kring Slite på Gotland. Tillståndet gällde från och med november 2011 och löpte ut den 31 oktober 2021. I slutet av 2017 ansökte Cementa om ett nytt tillstånd. I januari 2020 lämnade Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet, men i juli 2021 undanröjde Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt domen och avvisade Cementas ansökan. Högsta domstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd. I september 2021 antog riksdagen ett förslag till lag om ändring i miljöbalken, vilket bland annat innebar att ett nytt 17 a kap. infördes. Enligt detta, numera upphävda, kapitel skulle regeringen enligt 1 § pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten. Enligt 3 § fick regeringen i enskilda fall, och under vissa förutsättningar, inför prövningen av en sådan ansökan meddela ett särskilt beslut om undantag från sådana miljöbedömningar som anges i 6 kap. miljöbalken. Cementa ansökte om ett treårigt tillstånd att bedriva fortsatt verksamhet och yrkade även att regeringen skulle besluta om undantag från kraven på miljöbedömning. I ett särskilt beslut den 3 november 2021 undantog regeringen den verksamhet som skulle prövas från kraven på miljöbedömning. Den 18 november 2021 beslutade regeringen att ge Cementa tillstånd att bryta kalk- och mägersten till vissa djup och att leda bort inrinnande dag- och grundvatten. I denna del motsvarade tillståndet det då gällande tillståndet från 2010. Regeringen beslutade även att ge tillstånd till att bedriva verksamhet som på ett betydande sätt kunde påverka Natura 2000-områdena Hejnum Kallgate, Kallgatburg och Bojstvåtar. Tillståndstiden begränsades till och med den 31 december 2022.

Ett antal föreningar ansökte hos Högsta förvaltningsdomstolen om rättsprövning av dels regeringens tillståndsbeslut, dels regeringens särskilda beslut om undantag från miljöbedömning och yrkade att besluten skulle upphävas. Några av sökandena yrkade dessutom att Högsta förvaltningsdomstolen skulle inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. De sökande föreningarna ansåg sammanfattningsvis att regeringens beslut grundade sig på lagstiftning – 17 a kap. miljöbalken – som stred mot regeringsformen (kravet

---

<sup>4</sup> Se t.ex. HFD 2017 ref. 53, HFD 2017 ref. 48 och HFD 2017 ref. 7.

på föreskriftsgeneralitet och beredningskravet), att undantaget från krav på miljöbedömning inte var förenligt med EU-rätten, att omständigheterna inte var sådana att 17 a kap. miljöbalken var tillämpligt samt att regeringens beslut stred mot ett antal miljörättsliga bestämmelser.

#### 4. Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade inledningsvis att i målen aktualiserades inte någon sådan tolkningsfråga som ger anledning att inhämta förhandsavgöranden från EU-domstolen. Yrkandena om detta skulle därför avslås. Därefter behandlade Högsta förvaltningsdomstolen de olika invändningarna mot regeringens beslut var för sig, under separata rubriker.

##### 4.1 Föreskriftsgeneralitet

Sökandena menade att den lagstiftning som regeringens beslut grundar sig på var avsedd att tillämpas endast i det nu aktuella fallet och att den inte uppfyllde regeringsformens krav på föreskriftsgeneralitet. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i denna del att av praxis – härvid hänvisades till RÅ80 1:92 och RÅ 1999 ref. 76 – framgår att kravet på föreskriftsgeneralitet är väsentligen formellt, det vill säga avgörande vikt läggs vid den språkliga utformningen av bestämmelserna i författningen. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den nu aktuella lagtexten – i 17 a kap. miljöbalken – var generell utformad och att regleringen enligt sin lydelse träffade en obestämd krets av personer, nämligen samtliga aktörer som bedriver verksamhet som avser täkt av kalksten i Sverige. Att lagstiftningen i praktiken hade kommit att tillämpas endast i ett fall innebar inte i sig att kravet på föreskriftsgeneralitet inte var uppfyllt.

##### 4.2 Beredningskravet

Sökandena gjorde även gällande att myndigheter och andra aktörer inte hade fått tillräcklig tid att yttra sig över regeringens förslag till införande av 17 a kap. miljöbalken, att bestämmelserna därför inte hade tillkommit på rätt sätt och att regeringens av det skälet inte skulle ha tillämpat bestämmelserna. Den korta remisstiden hade kritiserats av bland andra Lagrådet. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att det saknas regler om remisstidens längd i regeringsärenden och att mycket korta tidsfrister anses godtagbara i brådskande och allvarliga situationer. Vidare konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att den korta svarstiden för remissinstanserna hade uppmärksamats av miljö- och jordbruksutskottet, som hade bedömt att beredningskravet var

uppfyllt, och att riksdagen bifallit utskottets förslag att anta regeringens förslag till ändringar i miljöbalken. Högsta förvaltningsdomstolen anförde att de aktuella lagändringarna syftade till att avvärja en akut risk för allvarliga samhällskonsekvenser till följd av cementbrist och att regeringen hade bedömt att lagändringarna måste komma på plats snabbt för att fylla sin funktion, eftersom Cementas tillstånd skulle upphöra att gälla den 31 oktober 2021. Utan tillstånd fanns enligt regeringen risk för att ingen bortledning av vatten från täkterna skulle få ske. Byggnader och utrustning som är en förutsättning för cementproduktionen skulle därmed förstöras med akut cementbrist som följd. Mot den bakgrunden fann Högsta förvaltningsdomstolen att tillkomsten av 17 a kap. miljöbalken inte stred mot beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen.

#### 4.3 Var det rätt av regeringen att pröva ansökan?

Vidare anförde sökandena att förutsättningarna för prövning enligt 17 a kap. miljöbalken inte var uppfyllda, eftersom det allmänna intresset av cement till stor del kunde tillgodoses genom import och att behovet av kalksten kunde tillgodoses genom köp av sten från andra aktörer. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att den aktuella regleringen i 17 a kap. 1 § miljöbalken medgav ett relativt stort bedömningsutrymme och gjorde ingen annan bedömning än regeringen när det gäller frågan om Cementas verksamhet behövdes för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Domstolen anförde vidare att det inte heller hade framkommit tillräckliga skäl att ifrågasätta regeringens bedömning att behovet av kalksten på kort sikt inte kunde tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Domstolen bedömde att regeringen således varit behörig att pröva Cementas ansökan.

#### 4.4 Var tillståndet förenligt med reglerna för vattenkvalitet?

Sökandena gjorde vidare gällande att regeringens tillstånd bland annat medförde sådan påverkan på grundvattenförekomsten Mellersta Gotland-Roma samt ytvattenförekomsten Anerån att beslutet stred mot de bestämmelser om vattnets kvalitet som finns i miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen (2004:660). Regeringen hade i beslutet framhållit att Cementas verksamhet kunde påverka grundvattnets status negativt, men samtidigt konstaterat att det fanns en undantagsmöjlighet enligt 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen som innebär att verksamheten under vissa förutsättningar ändå kan tillåtas. Regeringen hade bedömt att dessa förutsättningar var uppfyllda. Beträffande verksamhetens påverkan på Anerån hade regeringen kommit till slutsatsen att verksamheten inte skulle komma att medföra en för-



sämring av vattenförekomstens status. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att regeringens beslut i dessa delar låg inom det bedömningsutrymme som bestämmelserna medger och inte stred mot 5 kap. 4 § miljöbalken, som stadgar vissa skyldigheter för myndigheter och kommuner när de prövar eller bedömer verksamheter och åtgärder som påverkar vattenmiljön.

#### 4.5 Natura 2000 och artskydd

Sökandena anförde även att regeringens prövning inte hade gjorts på rätt sätt eftersom endast tre av de sju närliggande Natura 2000-områdena hade prövats, att utredningen inte uppfyllde kraven enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) samt att det inte hade funnits förutsättningar att meddela Natura 2000-tillstånd eftersom verksamheten kunde skada de skyddade livsmiljöerna och arterna. Vidare ansåg sökandena att regeringens tillståndsbeslut stred mot artskyddsförordningen eftersom täktverksamheten riskerade att döda, störa, förstöra ägg och skada eller förstöra vissa fjärilars fortplantningsområden eller viloplatser. Sökandena ansåg även att verksamheten bidrar till en gradvis försämring av fjärilarnas omkringliggande livsmiljöer. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde sammanfattningsvis att regeringens beslut i dessa delar inte kunde anses strida mot någon rättsregel på det sätt som sökandena angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det hade inte heller kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

#### 4.6 Utfallet av rättsprövningen

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att vad sökandena hade invänt innebar inte att regeringens beslut stred mot någon rättsregel och utgjorde därmed inte grund för att upphäva regeringens beslut. Det framgick inte heller klart av omständigheterna att regeringens beslut på annat sätt stred mot någon rättsregel. Regeringens beslut skulle därför stå fast.

### 5 Avslutande kommentarer

Rättsprövningsinstitutets särdrag framträder för det första tydligt i det att Högsta förvaltningsdomstolen endast granskar de rättsliga fel som sökandena gör gällande. Prövningen omfattar således inte någon ”totalinventering” av

rättsordningen.<sup>5</sup> För det andra är prövningen genomgående tydligt inriktad på just rättsliga frågor. Beträffande sådant som ligger inom regeringens bedömningsutrymme framstår Högsta förvaltningsdomstolen som mer återhållsam i sin prövning. Det kan då noteras att det är Högsta förvaltningsdomstolen som avgör var gränserna går för regeringens bedömningsutrymme.

Högsta förvaltningsdomstolen prövar i målet påstådda rättsliga brister som dels har att göra med bestämmelser i regeringsformen, dels gäller tillämpningen av den miljörättsliga regleringen. I fråga om de påstådda bristerna som gäller grundlagens krav (kravet på föreskriftsgeneralitet och beredningskravet) prövar Högsta förvaltningsdomstolen om regeringen, med stöd av reglerna om lagprövning i 12 kap. 10 § regeringsformen, borde ha låtit bli att tillämpa bestämmelserna i det numera upphävda 17 a kap. miljöbalken. Den prövning som domstolen här utför inom ramen för en rättsprövning torde ha kunnat se ut på ett motsvarande sätt om en motsvarande prövning skulle ha gjorts inom ramen för förvaltningsbesvärsinstitutet. Prövningen gäller rent rättsliga frågor och sådana frågor ska prövas fullt ut inom båda prövningsinstitutet.

Som framgår drar Högsta förvaltningsdomstolen alltså slutsatsen att den tillämpade lagstiftningen inte strider mot kravet på föreskriftsgeneralitet och att den inte heller har tillkommit på ett sätt som strider mot beredningskravet i regeringsformen. Justitieråden i Högsta förvaltningsdomstolen gör här en annan bedömning än justitieråden i Lagrådet. Lagrådet ansåg att förslagen i lagrådsremissen stred mot generalitetskravet och att beredningskravet inte var uppfyllt.<sup>6</sup> Beträffande generalitetskravet framhåller Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande att kravet är formellt och att med hänsyn till att den aktuella regleringen enligt sin lydelse träffar en obestämd krets av personer får kravet anses vara uppfyllt. Ur en formell synvinkel framstår Högsta förvaltningsdomstolens slutsats som förstäelig. Samtidigt går det inte att blunda för att bakgrunden till den tillfälliga regleringen var den uppkomna situationen kring Cementa. I propositionen anförs att ”Cementas tillstånd [...] upphör att gälla den 31 oktober 2021” och att “[l]agändringarna behöver därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket för närvarande bedöms vara den 15 oktober 2021.”<sup>7</sup>

Begränsningarna i rättsprövningens omfattning framträder tydligast i den del av prövningen som gäller tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalken och vissa andra miljörättsliga författningar. I dessa delar konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att regleringen medger ett relativt stort bedömningsutrymme eller handlingsutrymme och att regeringen har hållit sig inom detta.

<sup>5</sup> Jfr Warnling Conradson (not 1) s. 166 och 184 f.

<sup>6</sup> Prop. 2021/22:15 s. 73 ff.

<sup>7</sup> Prop. 2021/22:15 s. 40.

Så som rättsprövningsinstitutet är utformat kan det framstå som svårt för de sökande att vinna framgång i sina påståenden om rättsstridighet, särskilt när, som i detta fall, de tillämpliga författningarna överlåter ett förhållandevis stort bedömningsutrymme åt regeringen som beslutsorgan. Trots det fyller rättsprövningen en viktig funktion. Dels innebär den att regeringens beslut, så som i det här aktuella fallet, kan utsättas för en ingående juridisk granskning. Dels går det att föreställa sig att vetskapen om att beslut kan rättsprövas bidrar till att regeringen vinnlägger sig om att dess beslut ska ha en hög rättslig kvalitet.

Prejudikatvärdet i det här kommenterade målet får sägas ligga främst i den del som gäller Högsta förvaltningsdomstolens uttalande om generalitetskravet och beredningskravet. Det ligger i sakens natur att rättsprövningen av regeringens tillämpning av den miljörättsliga regleringen har karaktären av *in casu*-bedömning, i synnerhet som den tillfälliga reglering som medgav regeringsprövning av ansökan om tillstånd till kalksten numera är upphävd.