

Not 26

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade 14 juni 2023 följande dom (mål nr 7130-21).

Bakgrund

1. För att en starkströmsledning ska få byggas eller användas krävs tillstånd (nätkoncession). Nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt.

2. Energimarknadsinspektionen avslag Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnät) ansökan om nätkoncession för linje för en 420 kV luftledning från Nybro till Hemsjö i Kalmar, Kronobergs och Blekinge län.

3. Svenska kraftnät överklagade beslutet till regeringen.

4. Regeringen ändrade Energimarknadsinspektionens beslut och meddelade nätkoncession för den aktuella luftledningen samt lämnade tillbaka ärendet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av erforderliga villkor för anläggning och underhåll av ledningen.

Yrkanden m.m.

5. *Sökandena* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa Energimarknadsinspektionens beslut alternativt upphäva regeringens beslut. De anför bl.a. följande.

6. Regeringens beslut är inte tillräckligt motiverat och den redovisade proportionalitetsprövningen uppfyller inte de krav som ställs. Det finns dessutom mindre ingripande alternativ som är lika lämpade för ändamålet och som är realistiska ur kostnads- och effektivitetssynpunkt. Svenska kraftnät har inte visat att verksamheten uppfyller kraven på lämplig lokalisering i kombination med bästa möjliga teknik. Regeringen har inte heller berett fastighetsägarna möjlighet att yttra sig över det material som lämnats in till regeringen.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

7. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

8. Enligt 4 § första stycket ska en ansökan om rättsprövning ha kommit in till Högsta förvaltningsdomstolen senast tre månader från dagen för beslutet.

9. Av 7 § framgår att Högsta förvaltningsdomstolen ska 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.

10. Rättsprövningen 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 ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

11. Enligt den i målet tillämpliga lydelsen av ellagen (1997:857) gäller följande. Enligt 2 kap. 1 § får en elektrisk starkströmsledning inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Av 6 § framgår att nätkoncession får meddelas endast om anläggningen är lämplig från allmän synpunkt. Enligt 8 a § första stycket ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje.

12. Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de 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.

13. Enligt 6 § första stycket 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.

14. Av 7 § framgår att kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket 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 försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

15. Regeringens beslut fattades den 16 september 2021. P.B:s, B.E:s samt ERIS-gården rehab & conf centers ansökningar om rättsprövning kom in till Högsta förvaltningsdomstolen den 17 december 2021. Eftersom en ansökan om rättsprövning ska ha kommit in till Högsta förvaltningsdomstolen senast tre månader från dagen för beslutet har deras ansökningar kommit in för sent. Ansökningarna ska därför avvisas.

16. A.P. har varken angivit kontaktuppgifter eller fastighetsbeteckning i sin ansökan om rättsprövning och har inte heller på annat sätt visat hur regeringens beslut innefattar en prövning av hans civila rättigheter eller skyldigheter. Även A.P:s ansökan om rättsprövning ska därför avvisas.

17. I det klandrade beslutet har regeringen ansett att nätkoncession kan meddelas för ledningen i sökt sträckning och i utförande i form av en 420 kV luftledning.

18. Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät har yttrat sig i ärendet hos regeringen. Regeringen avgjorde ärendet utan att ge sökandena tillfälle att yttra sig över de inkomna handlingarna. Det har inte framkommit något i ärendet som ger skäl att anta att kommunikation med sökandena skulle ha lett till att ärendet hos regeringen fått en annan utgång. Att regeringen inte har berett sökandena tillfälle att yttra sig utgör därför inte skäl för att upphäva regeringens beslut.

19. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att de i målet tillämpliga bestämmelserna i ellagen och miljöbalken är allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Regeringens beslut kan därför inte anses strida mot bestämmelserna i

ellagen eller miljöbalken, eller mot någon annan rättsregel på det sätt som sökandena har angett. Inte heller i övrigt har det framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som de aktuella bestämmelserna ger.

20. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar P.B:s, B.E:s, A.P:s samt ERIS-gården rehab & conf centers ansökningar om rättsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Jönsson, Haggren* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Olof Holm.

Regeringen (Infrastrukturdepartementet, 2021-09-16):

Energimarknadsinspektionen har avslagit Svenska kraftnäts ansökan om nätkoncession för linje eftersom Energimarknadsinspektionen bedömt att Svenska kraftnät inte har visat att verksamheten uppfyller kraven på lämplig lokalisering i kombination med bästa möjliga teknik. Det är både fråga om påverkan på enskilda fastigheter och om påverkan på allmänna miljöintressen.

Svenska kraftnät har i ärendet hos regeringen inkommit med ytterligare underlag om magnetfältssänkande åtgärder, delvis markförläggning och kostnader för sådana åtgärder. Svenska kraftnät har också förtydligat hur ledningen påverkar vissa andra miljöintressen. Svenska kraftnät vidhåller att några villkor om magnetfältssänkande åtgärder eller någon delvis markförläggning inte behövs. Energimarknadsinspektionen vidhåller för sin del att överklagandet bör avslås.

Regeringen anser att det finns tillräckligt material för att väga omgivningspåverkan mot kostnaden och effekterna av skyddsåtgärder, liksom att förena ett nätkoncessionsbeslut med eventuella nödvändiga villkor.

En 420 kV luftledning har en stor påverkan på sin omgivning, som inte helt kan undvikas ens med långtgående krav på skyddsåtgärder. Om ledningen markförläggas genom kabel kan en stor del av påverkan undvikas eller minskas betydligt. Varken Energimarknadsinspektionen eller Svenska kraftnät anser att ledningen bör markförläggas i dess helhet. Frågan är därmed om ledningen ska markförläggas på vissa delsträckor. Vid bedömningen av denna fråga ska hänsyn tas till i vilken utsträckning påverkan från ledningen minskar med en delvis markförläggning, vilken övrig påverkan på miljö och hälsa som uppstår vid en markförläggning samt om det kan anses rimligt att ställa ett sådant krav med hänsyn till kostnaderna för en markförläggning. Regeringen bedömer att Svenska kraftnät har visat att luftledning är den bästa möjliga teknik som kan krävas för hela den aktuella sträckningen. Delvisa markförläggningar skulle

minska omgivningspåverkan, men till en kostnad som i detta fall inte är motiverad i förhållande till de intrång som skulle minska.

Regeringens bedömning av om delar av ledningen bör markförläggas hänger samman med frågan om sträckningens lämplighet. Regeringen anser att sträckningen, som i stora delar sammanfaller med en befintlig lednings sträckning, är lämplig. Även om sträckningen bedöms som lämplig kan det krävas att Svenska kraftnät vidtar andra åtgärder än markförläggning för att minska ledningens omgivningspåverkan i de fall det bedöms som rimligt.

Den planerade ledningen korsar de fyra Natura 2000-områdena Bräkneån i Ronneby kommun, Mörrumsån och Härnäs, på gränsen mellan Karlshamns och Olofströms kommuner och Loberget i Karlshamns kommun. Länsstyrelsen i Blekinge län har angett att det inte krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för ansökt verksamhet inom Natura 2000-områdena Loberget, Mörrumsån och Bräkneån, men däremot för verksamhet inom Natura 2000-området Härnäs. För att kunna lämna ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för verksamheten inom Natura 2000-området Härnäs krävs dock regeringens tillåtelse enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. Regeringen har genom beslut denna dag lämnat en sådan tillåtelse (M2018/02967). Regeringen bedömer att verksamheten är förenlig med bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845).

Frågan om lågfrekventa magnetfälts påverkan på människors hälsa går inte att besvara entydigt. I ett läge med vetenskaplig osäkerhet ska miljöbalkens försiktighetsprincip tillämpas. Även den ska emellertid tillämpas bara i den utsträckning det inte är orimligt. Människors oro inför risker med magnetfält kan i sig vara ett sådant intrång som förutsätter skyddsåtgärder, om oron är i åtminstone någon mån befogad. Det finns inte något gräns- eller referensvärde för påverkan från magnetfält. Om påverkan vid nybyggnation överstiger 0,4 mikrotelsla bör en bedömning göras av om det innebär olägenheter och om det bedöms innebära olägenheter bör åtgärder utredas. En bedömning av om magnetfältssänkande åtgärder är rimliga bör sedan ta sin utgångspunkt i förutsättningarna i varje enskilt fall av påverkan. I bedömningen bör bland annat vägas in de olägenheter som kan undanröjas genom att åtgärderna utförs, den lättnad i störningspåverkan som åtgärderna kan medföra, om åtgärden kan minska påverkan på flera bostadsbyggnader, hur bostadsbyggnaden används, eventuella andra olägenheter för miljö och hälsa som uppstår av den magnetfältssänkande åtgärden, eventuell påverkan på ledningens funktion samt kostnaden för åtgärden.

Svenska kraftnät har lämnat förslag på åtgärder för berörda byggnader och redovisat effekter och kostnader av dessa åtgärder samt lämnat ett förslag på villkorsformulering om regeringen skulle finna att åtgärder för att sänka magnetfält krävs. Svenska kraftnät motsätter sig dock ett sådant villkor.

De åtgärder som Svenska kraftnät har föreslagit kommer i varierande grad leda till lägre magnetfält för berörda bostadshus. För flertalet av de berörda bostadshusen avviker det beräknade magnetfältsvärdet utan åtgärder endast i ringa mån från vad som kan anses vara normalt. För bostadshuset på Blötan 2:2 i Tingsryds kommun är det beräknade magnet-

fältsvärdet betydligt högre än i dag men den av Svenska kraftnät föreslagna åtgärden innebär en hög kostnad. Regeringen anser att Svenska kraftnät har visat att kostnaden för föreslagen åtgärd på respektive bostadshus inte är rimlig i förhållande till de olägenheter som kan undanröjas genom att åtgärden utförs och den lättnad i störningspåverkan som åtgärden kan medföra. Koncessionen ska därmed inte förenas med några villkor för magnetfältssänkande åtgärder.

Sammantaget finner regeringen att nätkoncession kan meddelas för ledningen i sökt sträckning och utförande i form av en 420 kV luftledning. Ett koncessionsbeslut får förenas med nödvändiga villkor om bland annat anläggningens utförande och nyttjande. Regeringen har ovan tagit ställning till att koncessionen inte ska förenas med några villkor för magnetfältssänkande åtgärder, vilket är en fråga med nära samband till frågan om ledningens lokalisering som regeringen också har prövat. Koncessionen kan dock behöva förenas med andra villkor. Sådana villkor bör formuleras av Energimarknadsinspektionen eftersom de kan kräva detaljerade tekniska överväganden. Ärendet bör därför lämnas tillbaka till Energimarknadsinspektionen för fastställande av erforderliga villkor för anläggning och underhåll av ledningen. Energimarknadsinspektionen ska även ge ledningen ett anläggningsnummer.

– Regeringen ändrar det överklagade beslutet och meddelar nätkoncession för en 430 kV luftledning mellan Nybro och Hemsjö i Emmaboda, Karlshamns, Nybro, Olofströms, Ronneby och Tingsryds kommuner, Kalmar, Kronobergs och Blekinge län. Sträckningen framgår av bifogad karta, se *bilaga 1* [här utelämnad]. Koncessionen ska gälla tills vidare.

Regeringen lämnar tillbaka ärendet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av erforderliga villkor för anläggning och underhåll av ledningen. Energimarknadsinspektionen ska även ge ledningen ett anläggningsnummer.