

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3846-17

meddelad i Stockholm den 13 december 2017

SÖKANDE

1. AA
2. BB

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 6 april 2017, M2017/00340/Ee, i fråga om överklagande av Länsstyrelsen i Kalmar läns beslut om förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen avseende fastigheterna Lockebo 1:34 samt Högsby Gillberga 1:7 och 1:8 (nu upptagna i Högsby Gillberga 3:13 och 1:15) i Oskarshamn och Högsby kommuner

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om ersättning för kostnader för inställelse till den muntliga förhandlingen i Högsta förvaltningsdomstolen.

BAKGRUND

Expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av bl.a. elektrisk kraft. Om någon för expropriation vill undersöka en fastighet, men inte beviljas tillträde

Dok.Id 186425

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

Mål nr
3846-17

dit av fastighetsägaren, får länsstyrelsen föreskriva att tillträde ska lämnas under viss tid (förundersökningstillstånd).

Affärsverket svenska kraftnät ansökte hos länsstyrelsen om förundersökningstillstånd för att undersöka den lämpligaste sträckningen av en 400 kV luftledning mellan Hemsjö i Olofströms kommun och Ekhyddan i Oskarshamns kommun. Som grund för ansökan anfördes bl.a. att ledningen är nödvändig för att minska risken för överbelastning på befintligt nät. För att kunna göra inventeringar av naturvärden och arkeologiska värden samt för att utföra nödvändiga markundersökningar krävs tillträde till de fastigheter som berörs av ledningsutbyggnaden.

Länsstyrelsen biföll den 11 januari 2016 ansökan och föreskrev att förundersökningstillståndet gäller i tre år från det att beslutet vunnit laga kraft. Länsstyrelsen ansåg att ledningsutbyggnaden utgör ett sådant allmänt intresse för vilket expropriation får ske och att förutsättningarna för förundersökningstillstånd därför var uppfyllda.

Beslutet överklagades till regeringen som gjorde samma bedömning som länsstyrelsen och avslog överklagandena.

Svenska kraftnät ansökte i juni 2017 hos Energimarknadsinspektionen om koncession för den planerade kraftledningen.

YRKANDEN M.M.

AA och BB ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas samt anför bl.a. följande.

Länsstyrelsens handläggning av ärendet har varit rättsosäker, särskilt vad gäller delgivningsförfarandet. Delgivning har skett på olika sätt och det finns fortfarande markägare som inte underrättats om beslutet. Själva fick de genom ett rekommenderat brev kännedom om det beviljade förundersökningstillståndet nästan ett år efter länsstyrelsens beslut.

Mål nr
3846-17

Tillstånd till förundersökning får bara medges för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Svenska kraftnät har inte kunnat visa att sådana intressen föreligger. Verket har vid samråden lämnat olika besked om ändamålet med ledningen. Ett ändamål har uppgetts vara behovet av att hantera höga strömlaster från reaktorerna Oskarshamn 1 och 2 trots beslut om att dessa ska avvecklas. Ett annat ändamål har uppgetts vara att hantera vindkraft från Gotland. Ledningen är emellertid avsedd att utgöra en transportsträcka för export av el via den s.k. Baltkabeln. Projektet har således ingen betydelse för landets elförsörjning, varför något angeläget allmänt intresse inte kan anses föreligga.

Beslutet om förundersökningstillstånd bygger vidare på en felaktig tillämpning av lagen. Förundersökningstillstånd ska bara ges när det föreligger risk för expropriation. I det aktuella fallet kan enskild mark komma att tas i anspråk genom institutet ledningsrätt och i den lagstiftning som reglerar detta institut finns inga bestämmelser om förundersökningstillstånd.

Den föreslagna dragningen av luftledningen påverkar ett stort antal boende och berör skyddsvärda natur- och kulturmiljöer. Verksamheten riskerar att medföra stora skador och olägenheter för människors hälsa och miljö. Lokaliseringen kan därför inte anses lämplig. Vidare ska bästa möjliga teknik användas. Minsta miljöpåverkan uppnås genom en markledning eller en sjökabel. Regeringen har inte beaktat dessa omständigheter. Beslutet strider därmed mot flera bestämmelser i miljöbalken.

Beslutet om förundersökningstillstånd är inte förenligt med skyddet för äganderätten i 2 kap. 15 § regeringsformen och proportionalitetsprincipen. För att egendomsskyddet ska ge vika för angelägna allmänna intressen krävs en intresseavvägning. Beslutet är godtyckligt och bygger inte på verkliga fakta om landets energibehov och energiförsörjning. Svenska kraftnät får genom förundersökningstillståndet köra på vägar, beträda skogs- och tomtmark samt mark med växande grödor. Detta medför stora ingrepp i äganderätten. Det finns inte någon skyldighet för Svenska kraftnät att i förväg underrätta om var och när åtgärder kommer att vidtas. Det betyder att detta kan ske när skogsavverkning

eller plantering pågår eller när lantbrukare skördar eller på annat sätt brukar sin åkermark. Svenska kraftnäts intressen kan inte anses uppväga de inskränkningar och olägenheter som drabbar fastighetsägarna.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet. AA och BB yrkar ersättning för sin inställelse till denna.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

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 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

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.

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. 23–25 och 234).

Av 2 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) framgår att expropriation får ske bl.a. för att tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft och för ledning som ska ingå i ledningsnät av betydelse för riket eller för viss ort. Om någon för

Mål nr
3846-17

expropriation vill undersöka en fastighet får länsstyrelsen enligt 7 kap. 6 § första stycket föreskriva att tillträde till fastigheten för sådan undersökning ska lämnas under viss tid (förundersökningstillstånd).

Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Beslutet om förundersökningstillstånd

När det gäller prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att utrymmet för att göra lämplighets- eller sannolikhetsbedömningar rörande ett preciserat ändamål som uppfyller expropriationslagens krav på ett exproprieringsändamål är begränsat (RÅ 2001 ref. 80). Det bör därför inte uppställas några långtgående krav för att bevilja en ansökan om förundersökningstillstånd. Det avgörande är att den som ansöker om förundersökningstillstånd ska visa att det angivna expropriationsändamålet är sådant som anges i lagen.

Av rättsfallet framgår att omständigheterna i ett fall kan vara sådana att ansökan inte bör bifallas trots att expropriationsändamålet är uppfyllt. Det skulle exempelvis kunna gälla i en situation där ändamålet inte kan bedömas särskilt angeläget samtidigt som det framstår som praktiskt taget uteslutet att expropriation kan komma till stånd. Möjligheten till förundersökning enligt expropriationslagen står således öppen även om markåtkomsten i ett senare skede kan komma att säkerställas med stöd av annan lagstiftning.

Det aktuella förundersökningstillståndet avser uppförandet av en kraftledning som är avsedd att avlasta det befintliga elnätet. Tillståndet gäller därmed ett sådant expropriationsändamål som avses i expropriationslagen och ändamålet får

Mål nr
3846-17

bedömas som angeläget. Mot denna bakgrund saknas anledning att upphäva regeringens beslut på den grunden att det skulle stå i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § expropriationslagen.

När det gäller de åtgärder som Svenska kraftnät medgetts tillstånd att vidta inom ramen för förundersökningstillståndet kan dessa inte anses så ingripande att tillståndet utgör en oproportionerlig begränsning av äganderätten i förhållande till ändamålet med åtgärderna. Det saknas stöd för att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme. Utifrån vad som kommit fram i målet finns heller inget stöd för att det förekommit sådana fel i handläggningen att ärendets utgång påverkats. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Ersättning för kostnader

Högsta förvaltningsdomstolen finner inte skäl att medge ersättning av allmänna medel för sökandenas inställelse till den muntliga förhandlingen. Detta yrkande ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Eskil Nord, Margit Knutsson (skiljaktig mening), Per Classon, Mari Andersson (skiljaktig mening) och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Norrman.

SKILJAKTIG MENING

Justitieråden Knutsson och Andersson är skiljaktiga och anför följande.

Sökandena anser att Svenska kraftnäts ansökan om förundersökningstillstånd inte borde ha bifallits eftersom Svenska kraftnät inte avser att ansöka om expropriation för att få tillträde till berörda fastigheter för att bygga ledningen utan kommer att utnyttja institutet ledningsrätt. Detta institut regleras i ledningsrättslagen (1973:1144) och det är korrekt som sökandena anför att den lagen saknar bestämmelser om förundersökningstillstånd.

I RÅ 2001 ref. 80 hade Banverket ansökt om förundersökningstillstånd avseende en planerad kraftledning. Enligt Banverket var expropriation i vissa situationer att föredra framför ledningsrätt för att få tillgång till berörda fastigheter. Verket var dock inte berett att bedöma med vilken grad av sannolikhet en ansökan om expropriation skulle komma att ges in utan ville förbehålla sig rätten att vid behov ansöka om expropriation. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det förelåg osäkerhet i frågan om vilken grund – expropriation eller ledningsrätt – som verket skulle komma att stödja sig på för att fullfölja projektet men ansåg att enbart den omständigheten inte utgjorde tillräcklig anledning att upphäva regeringens beslut.

I det nu aktuella målet har följande framkommit.

I Svenska kraftnäts ansökan om förundersökningstillstånd från maj 2015 sägs inget om hur verket avser att tillförsäkra sig tillträde till fastigheterna när ledningen ska byggas. Under handläggningen hos länsstyrelsen påpekade emellertid flera berörda fastighetsägare att Svenska kraftnät inte avsåg att ta marken i anspråk genom expropriation utan genom institutet ledningsrätt. Dessa uppgifter kommunicerades inte med Svenska kraftnät och det är därför inte känt vilken inställning verket har till dem. Även under handläggningen hos regeringen lyftes frågan men inte heller där hördes Svenska kraftnät.

Mål nr
3846-17

Sökandena har vid den muntliga förhandlingen i Högsta förvaltningsdomstolen upplyst om att Svenska kraftnät i juni 2017 ansökt hos Energimarknadsinspektionen om koncession för den planerade kraftledningen. Med anledning av den uppgiften har Högsta förvaltningsdomstolen inhämtat verkets ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning samt Underlag för samråd om flera utredningskorridorer, samrådsunderlag 1, från maj 2014.

Av samrådsunderlaget framgår att avsikten då var att använda sig av institutet ledningsrätt. Detsamma kan utläsas ur tre samrådsredogörelser daterade 5 januari och 4 december 2015 samt 9 december 2016 och ställda till samma länsstyrelse som behandlade ansökan om förundersökningstillstånd. Dessa redogörelser ingår i den miljökonsekvensbeskrivning som bilagts Svenska kraftnäts koncessionsansökan. Även av den ansökan, liksom av miljökonsekvensbeskrivningen, framgår att verket avser att bereda sig tillträde till berörda fastigheter genom institutet ledningsrätt.

Av vad som framkommit i målet kan inte annan slutsats dras än att Svenska kraftnät aldrig haft för avsikt att använda sig av expropriation för att få åtkomst till berörda fastigheter för att bygga ledningen utan att verket hela tiden avsett att använda sig av institutet ledningsrätt. Om det förhåller sig på det sättet kan det ifrågasättas om det var korrekt av länsstyrelsen att bifalla Svenska kraftnäts ansökan om förundersökningstillstånd.

Av 7 kap. 2 § regeringsformen framgår att vid beredningen av ett regeringsärende ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Med anledning av de invändningar som under handläggningen hos länsstyrelsen och regeringen gjordes om att Svenska kraftnät inte avsåg att ta marken i anspråk genom expropriation utan genom institutet ledningsrätt borde regeringen ha inhämtat yttrande från Svenska kraftnät. Så skedde inte. Detta är ett sådant fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Regeringens beslut ska därför upphävas.

I ersättningsfrågan ansluter vi oss till majoriteten.