

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5027-16

meddelad i Stockholm den 18 maj 2017

SÖKANDE

1. AA

2. BB

3. CC

4. DD

5. EE

6. FF

7. GG

8. HH

Dok.Id 180189

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

9. II

10. JJ

11. KK

12. LL

13. MM

14. NN

15. OO

16. PP

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 22 juni 2016, M2016/01397/Ee, i fråga om överklaganden av Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen avseende fastigheter i Lilla Edets, Kungälv, Ale och Lerums kommuner

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandena om ersättning för kostnader för inställelse till muntlig förhandling i Högsta förvaltningsdomstolen.

BAKGRUND

Expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft. Den som vill undersöka en fastighet för expropriation får av länsstyrelsen ges tillträde till fastigheten för sådan undersökning under viss tid (förundersökningstillstånd).

Länsstyrelsen beviljade i augusti 2014 och januari 2015 Svenska kraftnät förundersökningstillstånd i två år för de undersökningar som krävdes för en 400 kV luftledning mellan stationen Skogssäter i Trollhättans kommun och Stenkullen i Lerums kommun.

Svenska kraftnät ansökte därefter hos länsstyrelsen om förlängning av tillstånden med tre år. Som grund för ansökan anfördes bl.a. följande. Stamnätet behöver stärkas i Västra Götaland för att kunna möta de krav som uppställs på ett driftsäkert elnät och undvika överbelastning. Ledningen behövs för den ökade produktionen av el från vindkraft i den norra delen av regionen. Tillträde till fastigheterna krävs för att kunna göra inventeringar av naturvärden och arkeologiska värden samt göra nödvändiga markundersökningar.

Länsstyrelsen beslutade i april 2016 att meddela Svenska kraftnät förundersökningstillstånd i tre år. Som skäl för beslutet angavs att ansökan avser ett ändamål som kan grunda rätt till expropriation och att projektet är av sådan storlek och komplexitet att förlängningstiden var motiverad.

Beslutet överklagades till regeringen. Regeringen gjorde bedömningen att förundersökningstillståndet avser ett ändamål som grundar expropriationsrätt och

att omständigheterna i det aktuella fallet är sådana att ytterligare tid för undersökningsarbeten borde beviljas. Överklagandena avslogs därför.

YRKANDEN M.M.

Sökandena ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet. AA, GG, HH, II, JJ och PP yrkar ersättning för kostnader de haft för inställelse till förhandlingen med sammanlagt 8 817 kr, varav 5 566 kr för resa och 3 251 kr för uppehälle. Även QQ, som vid den muntliga förhandlingen företrätt HH, LL, KK, MM och NN, anhåller om ersättning för sina inställesekostnader.

Sökandena anför till stöd för sin talan bl.a. följande.

Den planerade kraftledningen är 74 km lång och kommer att ta ifrån markägarna 414 hektar produktiv skog. Den kommer också att försvåra brukandet av skogsmark och åkermark. Det finns sedan tidigare två 400 kV luftledningar mellan Skogssäter och Stenkullen, båda 54 km långa.

Det behöver anges en bortre gräns för hur lång tid ett företag kan ges tillåtelse att göra undersökningar på privatägd mark. Fem år är en orimligt lång tid och medför stora ingrepp i markägarnas rätt att förfoga över sin egendom. Det långa förundersökningstillståndet påverkar landsbygdens företag mycket negativt. Verksamheterna kan inte utvecklas. Ansökningar om bygglov avslås på grund av att området berörs av förundersökningstillstånd.

De har inte fått en rättvis prövning. Regeringen är beställare av det svenska kraftnätet och i denna roll inte en opartisk prövningsinstans. Beslutet strider

därmed mot artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Regeringen bryter mot andan i lagen när markägare på ett tidigt stadium nekas att få sina sakargument prövade av annan än Svenska kraftnät. Lagstiftningen är omodern och föga demokratisk.

Rättsfallet RÅ 2001 ref. 80 är inte tillämpligt i detta fall eftersom aktuell förundersökning leder till andra och större nackdelar för de enskilda fastighetsägarna. I förlängningen leder nackdelarna till att förundersökningen i praktiken kan jämföras med en expropriation.

Svenska kraftnät har ansökt om koncession och det är bestämt var stolparna ska stå. Därmed borde förundersökningen vara avslutad och någon förlängd tid inte behövas. Svenska kraftnät har historiskt aldrig exproprierat någon mark utefter sina ledningar. Det har redan från början stått klart att expropriation varit utesluten och att markåtkomst planerats med stöd av ledningsrättslagen (1973:1144). Regeringen har gjort en alltför vidsträckt tolkning av tillämpningsområdet för bestämmelsen om förundersökningstillstånd i expropriationslagen (1972:719). Det går inte att utan vidare dra slutsatsen att bestämmelsen är tillämplig i aktuellt fall.

Regeringen har inte beaktat de enskilda markägarnas olägenheter på sätt som krävs och beslutet strider därför mot 3 kap. 4 § miljöbalken, 2 kap. 12 § expropriationslagen och 6 § ledningsrättslagen. Svenska kraftnät har inte heller närmare utrett möjligheterna att använda mer miljövänliga alternativ såsom en nedgrävd markkabel i stället för en luftledning. Luftledningen påverkar miljön och människorna på ett oacceptabelt sätt men Svenska kraftnät väljer konsekvent att inte utreda alternativ. Ett konsultbolag som kommunerna anlitat, STRI, har i en rapport påvisat två outredda möjliga alternativ om samförläggning med befintlig 130 kV ledning och en parallellförläggning längs befintliga ledningar.

Sökandenas argument stöds av Riksrevisionens rapport i november 2016, RiR 2016:28, och regeringens svar på rapporten. Det finns redan tillräcklig elkapacitet. Svenska kraftnäts agerande innebär att elpriset blir onödigt högt.

Beslutet är inte förenligt med grundlagsskyddet för äganderätten och proportionalitetsprincipen. Förundersökningstillståndet innebär att Svenska kraftnät får rätt att vidta en rad olika ingripande undersökningsåtgärder, såsom att köra på vägar, beträda tomtmark och mark med skog eller grödor, sätta ut stakkäppar, fälla träd m.m. Tillståndet innehåller inte någon begränsning avseende vilka av dessa åtgärder som Svenska kraftnät kan välja eller någon skyldighet för affärsverket att i förväg meddela markägarna när eller var åtgärderna ska vidtas. Undersökningsåtgärder kan komma att vidtas vid en för markägaren olämplig tidpunkt såsom under pågående skogsavverkning, plantering eller skörd. Tillståndet gäller vidsträckta markområden och innebär kännbara inskränkningar i markägarnas privata äganderätt. Det är uppenbart att olägenheterna för markägarna väger tyngre än fördelarna för det allmänna.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild 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.

Rättsprövningen omfattar, 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 framgår att expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft och för ledning som ska ingå i ledningsnät av betydelse för riket eller för viss ort. Enligt 12 § ska expropriations-tillstånd inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

Enligt 7 kap. 6 § första stycket samma lag gäller att om någon för expropriation vill upprätta karta över fastighet som annan äger eller innehar eller annars undersöka fastigheten, får länsstyrelsen föreskriva att tillträde till fastigheten för sådan undersökning ska lämnas under viss tid. Av andra stycket framgår bl.a. att undersökningsarbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas.

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

Förundersökningstillstånd kan enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen medges om någon för expropriation vill undersöka en fastighet. Expropriation får ske bl.a. för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft och för ledning som ska ingå i ledningsnät av betydelse för riket. Det aktuella förundersökningstillståndet avser ett sådant expropriationsändamål.

Vad gäller prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd har Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet RÅ 2001 ref. 80 funnit att utrymmet för att göra lämplighets- eller sannolikhetsbedömningar rörande ett preciserat ändamål som uppfyller lagens krav på ett expropriationsändamål är begränsat. Det bör således

inte uppställas några långtgående krav för att bevilja en ansökan om förundersökningstillstånd, utöver att det ska ha visats att det angivna expropriationsändamålet är ett sådant som anges i expropriationslagen.

Av avgörandet framgår dock att omständigheterna i ett fall kan vara sådana att ansökan inte bör bifallas trots att expropriationsändamålet är uppfyllt. Det skulle kunna gälla exempelvis i en situation där ändamålet inte kan bedömas vara särskilt angeläget samtidigt som det framstår som praktiskt taget uteslutet att expropriation kan komma till stånd. Enbart den omständigheten att det föreligger en osäkerhet om huruvida expropriation eller ledningsrätt kommer att ligga till grund för en planerad kraftledning utgör emellertid inte tillräcklig anledning för att anse att regeringens beslut bör upphävas.

De åtgärder som kan genomföras inom ramen för förundersökningstillståndet kan inte anses som så ingripande att tillståndet utgör en oproportionerlig begränsning av äganderätten i förhållande till de allmänna intressen som ändamålet med åtgärderna avser att tillgodose. Inte heller vad som framkommit i övrigt i målet ger stöd för att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i ärenden av detta slag eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Ersättning för kostnader

Enligt 15 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får enskild part som inställt sig till muntlig förhandling vid förvaltningsdomstol tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om rätten finner att han eller hon skäligen bör ersättas för sin inställelse.

QQ är inte part i målet, varför det saknas lagliga förutsättningar att bevilja henne ersättning. Vad gäller övriga anspråk finner Högsta förvaltningsdomstolen inte

Mål nr
5027-16

skäl att medge ersättning av allmänna medel för sökandenas inställelse vid den muntliga förhandlingen.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Kristina Ståhl, Thomas Bull och Per Classon.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.