



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060107

DOM
2015-11-09
Stockholm

Mål nr
M 2763-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen dom 2015-03-18 i mål nr M 4237-14, se bilaga A

KLAGANDE

Vattenfall Eldistribution AB, 556417-0800

Ombud: J S W

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

SAKEN

Avvisad ansökan om nätkoncession för linje inom Sollentuna och Danderyds kommuner

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen avslår Vattenfall Eldistribution AB:s begäran om inhämtade av yttrande från Strålsäkerhetsmyndigheten och Folkhälsomyndigheten.

2. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom undanröjer Mark- och miljööverdomstolen Energimarknadsinspektionens beslut den 26 juni 2014, dnr 2014-100164 och 2014-101477, och återförvisar målet till Energimarknadsinspektionen för fortsatt handläggning.

Dok.Id 1235244

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vattenfall Eldistribution AB (Vattenfall) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja Energimarknadsinspektionens beslut och återförvisa målet dit för prövning i sak. Vattenfall har även begärt att Mark- och miljööverdomstolen ska inhämta yttrande från Strålsäkerhetsmyndigheten och Folkhälsomyndigheten.

Energimarknadsinspektionen har bestritt ändringsyrkandet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vattenfall har anfört i huvudsak följande. Vattenfall instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att det är lämpligt att enskilda som kan anses särskilt berörda i de flesta fall kontaktas direkt, liksom att om dessa enskilda utgör ett större antal kan samrådsförfarandet istället initieras genom annonsering i ortspress. Några bestämmelser för hur annonsering ska ske finns inte. Om lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. ska tillämpas får Mitt i Sollentuna, i vilken annonsering skett, anses vara av sådan dagstidningskaraktär som framgår av lagens 3 § eftersom den förmedlar en reguljär nyhetsförmedling (jfr RÅ 84 2:57) och utkommer med minst ett nummer per vecka. Mitt i Sollentuna har i och för sig inte en i huvudsak abonnerad upplaga på vardagar, men delas ut gratis till samtliga hushåll.

En strikt tillämpning av kungörandelagen får stora konsekvenser, särskilt mot bakgrund av att stöd i lag saknas för tillämpningen. Det har skett en stor förändring av medialandskapet sedan lagens tillkomst 1977, då en stor majoritet av svenska hushållen prenumererade på en dagstidning. Enligt resultatet av en undersökning som Göteborgs universitet genomfört har de som regelbundet läser en morgontidning minskat från 81 till 53 procent mellan åren 1990 - 2013, och trenden är starkt vikande. Genom annonsering i abonnerad press utesluts många som av ekonomiska skäl väljer bort abonnerade tidningar.

Den prenumererade morgonpressen har tappat rejält i räckvidd, medan de lokala gratistidningarna har ökat i antal, har högre hushållstäckning än prenumererad morgonpress och läses vid fler tillfällen. Gratistidningarna hamnar i en betydande position eftersom vi tenderar att lägga större vikt vid vad som händer i vårt närområde.

En annonsering om samråd kan inte likställas med en myndighetskungörelse. Syftet med att samrådsunderlaget annonseras är att nå enskilda som kan antas bli särskilt berörda och allmänheten med information och ge dessa möjlighet att lämna synpunkter på planerad verksamhet. Synpunkterna ska sedan tas i beaktande vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan om tillstånd. Hade Vattenfall endast valt de abonnerade morgontidningarna hade hushållstäckningen legat på väsentligen lägre nivåer. Genom den annonsering som skett har Vattenfall uppnått syftet med samrådet.

Om genomfört samråd inte bedöms tillräckligt ska Vattenfall ges möjlighet att i efterhand avhjälpa bristen. Tvärtemot mark- och miljödomstolen anser Vattenfall att en mycket hög räckvidd genom vald annonsering har uppnåtts. Någon olägenhet på grund av verksamheten kan inte anses uppstå enligt 9 kap. 3 § miljöbalken. Bedömningen av om en olägenhet föreligger måste utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och de faktiska förhållanden vid de fastigheter som utsätts för störningen. Varken Energimarknadsinspektionen eller mark- och miljödomstolen har gjort någon bedömning och avvägning av de uppgifter och förhållanden i sak som Vattenfall redogjort för i ansökan angående magnetfält och buller. Eftersom det saknas kända studier som visar att allmänheten generellt bär på en psykisk oro för exponering av magnetfält ska det inte ska vägas in i bedömningen om avhjälpande kan ske i efterhand. För den aktuella markförlagda ledningen anser Vattenfall att det saknas medicinskt stöd för risk eftersom det är mycket låga eller försumbara magnetfältsnivåer ett par meter från ledningens mittpunkt. Stöd för denna bedömning baseras på myndigheternas försiktighetsprincip om lågfrekventa elektriska och magnetiska fält – En vägledning för beslutsfattare, ADI 477.

Energimarknadsinspektionen har vidhållit sitt beslut och vad som anförts vid mark- och miljödomstolen, samt därutöver gjort följande tillägg. Vattenfall har hänvisat till

rättsfall angående definitionen av lokal dagstidning. Eftersom avgörandet handlar om begreppet ortstidning i kommunallagens mening och reklamskatt, och inte om hur samråd enligt miljöbalken ska gå till, saknar det relevans i detta sammanhang.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Vattenfall har ansökt om nätkoncession för linje avseende en 130 kV markförlagd kraftledning mellan Norrviken och Sjöberg inom Sollentuna och Danderyds kommuner. En miljökonsekvensbeskrivning har bifogats ansökan.

Frågan i målet är om det föreligger sådana brister i det av Vattenfall genomförda samrådet, avseende enskilda som kan antas bli särskilt berörda, som gör att Vattenfalls ansökan inte kan prövas i sak. För det fall det bedöms föreligga sådana brister i samrådet som utgör processhinder uppstår frågan om Vattenfall har möjlighet att i efterhand komplettera samrådet för att undanröja hindret.

Rättsliga utgångspunkter

I en ansökan om nätkoncession för linje ska enligt 2 kap. 8 a § andra stycket ellagen (1997:857) en miljökonsekvensbeskrivning ingå. För förfarandet, kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Enligt 6 kap. 4 § miljöbalken ska den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd samråda med bland andra de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Före samrådet ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan till bland andra de enskilda som särskilt berörs.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framför allt närboende. Hur omfattande samråd som behövs och hur det ska utformas är beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning. (Se prop. 1997/98:45 sid. 57). Utöver verksamhetens art och omfattning ska samrådet även anpassas till verksamhetens verkningar. Beträffande större verksamheter bör information lämnas vid särskilda informationsmöten medan det i andra fall kan vara lämpligt med exempelvis annons i ortspress, brev eller cirkulär till de närboende, utställning i bibliotek, i kommunhus eller annan lämplig lokal etc (se Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, 1 april 2015, Zeteo, kommentaren till 6 kap. 4 §).

Syftet med samrådet är att enskilda på ett tidigt stadium ska få möjlighet att påverka verksamheten innan en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och ansökan lämnas in. Med hänsyn till samrådets syfte har det i praxis bedömts finnas små förutsättningar att i efterhand komplettera brister i utfört samråd (se bl.a. MÖD 2002:15, MÖD 2003:88 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 november 2014 i mål nr M 1859-14. Jfr dock MÖD 2002:39.).

Enligt 6 kap. 9 § miljöbalken ska den myndighet som prövar en ansökan i ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i kapitlet. Detta innebär att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning, vars upprättande ska föregås av samråd, utgör en processförutsättning.

Mark- och miljööverdomstolens bedömning

Avgränsningen av samrådskretsen och formen för samrådet måste ske med beaktande av en verksamhets art, omfattning och verkningar. Detta innebär att det inte går att generellt ange inom vilket avstånd från en ledningsträckning som enskilda kan anses särskilt berörda. Bedömningen måste göras i varje enskilt fall utifrån rådande förhållanden. Beträffande formen för samrådet kan ofta en direktkontakt med närboende vara både möjlig och lämplig. När de närboende utgör ett större antal kan samråd istället ske genom cirkulär eller annonsering i ortspress. Något krav på hur annonsering om samråd ska ske har inte ställts upp, och det saknas enligt Mark- och

miljööverdomstolen skäl att ställa krav på sådan kungörelse som ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Av i målet ingiven samrådsredogörelse framgår bland annat att Vattenfall skickat samrådsunderlaget till enskilda fastighetsägare inom 15 meter från den föreslagna ledningssträckningen. I de fall närboende utgjorts av hyresgäster eller bostadsrättshavare har utskicken ställts till hyresvärd respektive styrelse i bostadsrättsföreningen. Därutöver har annonsering av samrådsunderlaget för närboende och allmänheten skett i lokaltidningen "Mitt i Sollentuna" innan samrådsmöte har hållits.

Målet rör en markförlagd kraftledning med mer begränsade verkningar än en motsvarande luftburen ledning. Direktutskick till fastighetsägare längs med ledningssträckningen kombinerat med annonsering i lokaltidning får enligt Mark- och miljööverdomstolen anses utgöra en lämplig form för samråd i aktuellt fall. Genom annonsering i lokaltidning har samrådet även inkluderat de enskilda som kan anses berörda utanför 15-metersgränsen som direktutskick gjorts inom liksom de enskilda hyresgäster och bostadsrättshavare som inte fått del av direktutskicken. Vattenfall bedöms härigenom på ett tillräckligt sätt ha samrått med de enskilda som kan anses särskilt berörda av verksamheten. Detta innebär att det inte föreligger sådana brister i genomfört samråd som hindrar att ansökan prövas i sak. Med ändring av mark- och miljödomstolens dom ska därför Energimarknadsinspektionens beslut upphävas och målet återförvisas dit för prövning av ansökan i sak.

Vid denna utgång saknas det skäl att ta ställning till om det finns möjlighet för Vattenfall att i efterhand avhjälpa brister i samrådet. Det saknas även skäl att inhämta yttrande från Strålsäkerhetsmyndigheten och Folkhälsomyndigheten.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Vibeke Sylten, tekniska rådet Yvonne Eklund samt tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson, referent.

Föredragande har varit Gunilla Barkevall.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-03-18
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 4237-14

KLAGANDE

Vattenfall Eldistribution AB

Ombud: J S W

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

ÖVERKLAGAT BESLUT

Energimarknadsinspektionens beslut den 26 juni 2014 i ärende nr 2014-100164
m.fl., se [bilaga 1](#)

SAKEN

Avvisning av ansökan om nätkoncession för linje avseende en 130 kV markförlagd
ledning mellan Norrviken och Sjöberg inom Sollentuna och Danderyds kommuner

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 398949

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

YRKANDEN M.M.

Vattenfall Eldistribution AB (bolaget) har yrkat i första hand att mark- och miljödomstolen ska upphäva Energimarknadsinspektionens (Ei) beslut och bevilja nätkoncession för linje i enlighet med ansökan och i andra hand att mark- och miljödomstolen ska upphäva Ei:s beslut och återförvisa ansökan till Ei för prövning i sak.

Till stöd för sin talan har bolaget anfört bl.a. följande.

Bolaget har avgränsat det direkta utskicket av samrådsunderlag till fastighetsägare med fastighetsgräns inom 15 meter på var sida om den föreslagna ledningssträckan. Avgränsningen är vald med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

Det är oklart om Ei anser att avståndet om 15 meter på vardera sidan om föreslagen ledningssträckning är för begränsat eller om bristerna består i att boende som inte är fastighetsägare, exempelvis bostadsrättsinnehavare och hyresgäster, inte omfattats av det direkta utskicket.

Bolaget förutsätter att bostadsrättsinnehavare och hyresgäster nås av information genom annonsering om samråd med inbjudan till samrådsmöte. Därutöver anser bolaget att en bostadsrättsförenings medlemmar företräds av styrelsen och att boende i hyresfastigheter företräds av fastighetsägaren/ hyresvärderna, som i egenskap av fastighetsägare erhåller samrådsunderlag genom direkt utskick.

En markförlagd kabel medför under byggtiden endast tillfälligt en mindre och i stadsmiljön allmänvanlig störning för omgivningen. I driftskedet påverkar en markkabel omgivningen enbart genom ett magnetfält längs kabeln. I detta fall beräknas magnetfältet vara mycket begränsat och ca 3 meter från kabeln är värdet mindre än 0,4 μ T. Ledningen har inte en sådan påverkan på landskapsbilden som t.ex. byggnader, vindkraftparker eller täktverksamhet har. Den praxis som Ei har redovisat är alltså inte relevant för den aktuella verksamheten och samrådskretsen behöver inte vara lika omfattande. Den ansökta verksamheten är mer att jämföra

med nedläggning av rörledningar för exempelvis fjärrvärme, avlopp och vatten samt markförlagda kraftledningar som läggs med stöd av områdeskoncession. För sådana verksamheter krävs inte något samråd enligt miljöbalken med enskilda som kan antas bli särskilt berörda.

Annonseringen och efterföljande samrådsmöte har gett enskilda möjlighet att ta del av information och samrådsunderlag samt ställa frågor och lämna synpunkter. Samrådsförfarandet uppfyller därmed kraven i 6 kap. 4 § miljöbalken.

För det fall domstolen anser att Ei har haft fog för att avvisa ansökan p.g.a. brister i samrådsförfarandet ska beslutet ändå upphävas eftersom bolaget har rätt att avhjälpa bristen i efterhand. De enskilda intressen som berörs av nedläggandet av en markförlagd kabel är att närboende kan komma att störas under själva byggtiden. Efter denna övergående period är påverkan på omgivningen minimal. Mot bakgrund av detta och att bolaget har skickat samrådsunderlag direkt till de enskilda som kan antas bli särskilt berörda och dessutom bjudit in till samråd via annons i tidning, är förutsättningarna uppfyllda för att bolaget ska kunna avhjälpa bristen i efterhand.

Ei anger i sitt beslut att bristerna inte kan avhjälpas i efterhand då en kraftledning typiskt sett är av ingripande natur. Vad detta påstående grundas på redovisas inte närmare.

Det bör vidare påpekas att ansökan avser en markförlagd kabel och inte en luftburen kraftledning. Projektet syftar till att ersätta en luftburen kraftledning med en markförlagd ledning i syfte att bland annat minska påverkan på omgivningen. Det kan ifrågasättas vilken typ av verksamhet som har legat till grund för Ei:s bedömning.

Ei har kungjort ansökan. Såvitt bolaget vet har alla remissinstanser yttrat sig och ingen remissinstans har avstyrkt att ansökt koncession beviljas. Att i det läget avvisa ansökan p.g.a. samrådsbrister som, i det fall de föreligger, inte har ändrats sedan ansökan skickades är anmärkningsvärt. Eftersom ärendet får anses vara väl

utrett och inga sakägare avstyrkt ansökan borde det vara möjligt för mark- och miljödomstolen att fatta beslut i enlighet med förstahandsyrkandet.

DOMSKÄL

Den fråga som mark- och miljödomstolen har att pröva är om bolagets samrådsförfarande uppfyller kraven i miljöbalken. Om det föreligger brister återstår därefter att bedöma om dessa ska anses utgöra processhinder eller om de är mindre allvarliga. I det senare fallet skulle det vara möjligt för bolaget att i efterhand avhjälpa bristerna på ett sådant sätt att ansökan ändå kan prövas.

Av 6 kap. 4 § miljöbalken framgår att den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som den nu aktuella ska samråda med bland andra de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Med enskilda som kan antas bli särskilt berörda avses framförallt närboende (prop. 1997/98:45, del 1, s. 283 och del 2, s. 57).

Hur omfattande samråd som behövs i varje enskilt fall samt hur samrådet ska utformas blir beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning (prop. 1997/98:45, del 2, s. 57).

De verkningar som en markkabel kan medföra för enskilda avser främst olägenheter för människors hälsa i form av exponering för magnetfält och den psykiska oro som närboende kan känna. Vidare kan buller- och vibrationsstörningar förekomma i anläggningsskedet. Det är enligt mark- och miljödomstolens mening inte möjligt att ange ett generellt avstånd från en markkabel utanför vilket ledningen inte kan ge upphov till olägenheter för människors hälsa. De faktiska förhållandena i varje enskilt fall är istället avgörande.

Enligt miljökonsekvensbeskrivningen understiger visserligen årsmedelvärdet för utbredningen av magnetfält från den aktuella markkabeln inom 15 meter från ledningen det värde som enligt Strålsäkerhetsmyndigheten är att betrakta som normalt för boendemiljön (rapportnummer 2012:69). Det måste emellertid enligt domstolens mening tas hänsyn till de psykiska immissioner som närboende kan

uppleva. Detta talar starkt för att ett strikt tillämpat avstånd om 15 meter är för begränsat.

Ett direkt utskick har skett till ägarna av fastigheter som ligger inom 15 meter från kabeln. Gällande boende i flerbostadshus synes utskicket ha begränsats till hyresvärd/företrädare för bostadsrättsförening.

Bostadsrättsföreningar och hyresvärdar kan enligt domstolen inte, utan att särskilt ha getts befogenhet till detta, anses företräda närboende i samrådsprocessen på sätt som bolaget har anfört. Det har således framkommit att ett flertal närboende inom 15 meter från kabeln inte kan anses ha inkluderats i det direkta utskick av samrådsunderlaget som bolaget har gjort.

Mot bakgrund av vad som angetts ovan om att en strikt begränsning om 15 meter inte kan tillämpas och den bristande behörigheten för hyresvärdar/bostadsrättsföreningar att företräda de boende finner domstolen att utskick inte skett till samtliga enskilda som kan antas bli särskilt berörda.

Vad gäller formerna för samråd bör det i de flesta fall vara lämpligast med en direkt kontakt med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Det är dock enligt mark- och miljödomstolens mening även möjligt att, i de fall de särskilt berörda utgör ett större antal, initiera samrådsförfarandet genom annonsering i ortspressen och komplettera med informationsmöten (jfr prop. 1997/98:45, del 2, s 59 f., avseende sakägare vid utökat samråd enligt 6 kap. 5 § miljöbalken).

Några bestämmelser om på vilket sätt som annonsering ska ske finns inte. I avsaknad av andra bestämmelser och med beaktande av enskildas intresse av att annonsering av samrådsförfarandet sker på ett förutsebart sätt anser mark- och miljödomstolen att vägledning för hur annonsering i ortspressen ska ske får sökas i de bestämmelser som reglerar hur kungörande ska ske när beslut eller annan åtgärd ska kungöras av myndighet enligt föreskrift i lag eller annan författning. Bestämmelser om detta finns i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos

myndighet m.m. Enligt 3 § nämnda lag ska, när kungörande i ortstidning är föreskrivet, kungörelsen införas i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Med dagstidning förstås i bestämmelsen allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär, som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka och som har en på vardagar i huvudsak abonnerad upplaga.

Tidningen Mitt i Sollentuna har visserligen en betydande spridning i området, men utgör inte en dagstidning i lagens bemärkelse eftersom den inte har en i huvudsak abonnerad upplaga. Såvitt framgår av utredningen har inte heller någon annonsering skett i de lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem inom orten till vilka kungörelsen riktar sig. Mot denna bakgrund anser mark- och miljödomstolen att inte heller den annonsering som har skett kan anses ha gett de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att delta i samrådet på ett godtagbart sätt.

Mark- och miljödomstolen finner mot denna bakgrund att bolagets ansökan p.g.a. brister i samrådsförfarandet är ofullständig och att den i befintligt skick inte kan läggas till grund för en prövning i sak.

Frågan är härefter om bristerna i samrådet ska leda till att ansökan avvisas eller om det är möjligt att i efterhand avhjälpa bristerna på ett sådant sätt att ansökan ändå kan prövas. Vid den bedömningen får en avvägning göras i det enskilda fallet, bl.a. med hänsyn till verksamhetens art och omfattning samt de allmänna och enskilda intressen som berörs (se bl.a. MÖD 2003:88).

Med beaktande av att det rör sig om ett relativt stort antal enskilda som inte informerats om samrådet samt de olägenheter främst i form av exponering för magnetfält och den psykiska oro som en markkabel för starkström kan medföra finner mark- och miljödomstolen att det inte är möjligt att i efterhand läka den brist som det ofullständigt genomförda samrådsförfarandet medför. Ei har alltså haft fog för sitt beslut att avvisa bolagets ansökan. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast 8 april 2015.

Denny Heinefors

Gisela Köthnig

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Denny Heinefors, ordförande, och tekniska rådet Gisela Köthnig.