



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060307

DOM
2017-06-07
Stockholm

Mål nr
M 9395-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-10-11 i mål nr M 1448-16, se bilaga A

KLAGANDE

E.ON Elnät Sverige AB, 556070-6060
205 09 Malmö

Ombud: S E och T K
Adress hos bolaget

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

SAKEN

Förlängd nätkoncession för linje för en 40 kV ledning utförd som luftledning och markkabel från Hillerstorp till Tyngel i Gnosjö kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen villkor 1.2 i Energimarknadsinspektionens beslut.

Dok.Id 1338076

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

BAKGRUND

Samtidigt med detta mål har Mark- och miljööverdomstolen handlagt tre andra mål angående nätkoncession, M 9393-16 och M 9397-16 med samma parter som i detta mål och M 10364-16 där Vattenfall Eldistribution AB är klagande. Frågan i målen rör utformningen av i princip likalydande villkor om körning i våtmark i Energi-marknadsinspektionens koncessionsbeslut för starkströmsledningar. Målen har remitterats gemensamt till Naturvårdsverket och Energimyndigheten för yttrande. Bolagen har framställt något olika yrkanden, men båda har efter remissvaret från Naturvårdsverket yrkat på ett villkor i huvudsak i överensstämmelse med verkets förslag. Vattenfall Eldistribution AB har dock i första hand yrkat att villkoret ska upphävas.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

E.ON Elnät Sverige AB (E.ON Elnät) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra den överklagade domen så att villkor 1.2 ges följande lydelse:

Vid terrängkörning som behövs för projektering, byggande, underhåll, skötsel och inspektion av ledningen ska de maskiner och metoder användas som medför minsta möjliga ingrepp i naturmiljön. Skador i marken ska återställas i godtagbart skick.

I andra hand har bolaget yrkat att villkoret ges följande lydelse:

Körning för planerat underhåll, inspektion eller reparation av ledningen på våtmarker av VMI-klass 1 ska föregås av samråd med länsstyrelsen. Skador i marken ska återställas i godtagbart skick.

Energimarknadsinspektionen har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har stått fast vid vad de har anfört tidigare och utöver det gjort sammanfattningsvis följande tillägg och förtydliganden:

E.ON Elnät

Bolaget är en av Sveriges största nätägare och ansvarar för underhåll av nästan 850 mil elledningar i regionnätet. För att säkerställa ellagens krav på säkra, tillförlitliga och effektiva elleveranser (3 kap. 1 § ellagen [1997:857]) måste underhållet kunna bedrivas på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. Underhållsarbetet sker inom tioårsintervaller och dessutom måste det finnas förutsättningar för E.ON Elnät att kunna utföra akuta åtgärder på ledningarna.

E.ON Elnät samråder alltid med länsstyrelsen inför planerad röjning av en hel ledningssträcka och länsstyrelsen beslutar vid behov om försiktighetsmått, exempelvis att åtgärderna inte ska genomföras en viss tid på året med hänsyn till något naturvärde. För det fall en åtgärd, oavsett om det är en punktinsats eller underhållsröjning, kräver tillstånd, dispens eller anmälan gör E.ON Elnät nödvändiga ansökningar eller anmälningar.

Ledningssträckan i det aktuella målet mellan Hillerstorp och Tyngel berör tre våtmarker och två sumpskogar som inte hyser någon särskilt värdefull natur. Det är därför inte motiverat att körning endast får ske när marken är tjälad, eftersom ett sådant villkor är en mycket allvarlig begränsning av E.ON Elnäts förutsättningar att säkerställa en säker och rationell drift av elnätet.

Det aktuella villkoret innebär vidare en orimlig begränsning i möjligheten att underhålla elnätet på ett rationellt sätt och försvårar för E.ON Elnät att uppfylla sina skyldigheter enligt ellagen. Villkoret riskerar inte bara att förhindra och försena planerat underhåll i själva våtmarken, utan det kan dessutom få konsekvenser för det planerade underhållet i anslutande områden. När planerat underhåll hindras blir under-

hållet av elnätet i stället baserat på ad hoc-åtgärder. Både naturmiljön och elförsörjningen blir lidande av en sådan ordning. Koncessionshavaren har inte kontinuerlig närvaro längs eller kontroll över marken där ledningen går. Till skillnad från när verksamhet bedrivs på en viss avgränsad plats är det därför omöjligt att följa de lokala klimatförhållandena och andra lokala omständigheter och utifrån det planera åtgärder. Villkoren i en nätkoncession måste därför lämna större utrymme för flexibilitet än vad som annars eventuellt skulle kunna vara motiverat. Den villkorsformulering E.ON Elnät yrkar tillgodoser detta behov samtidigt som det säkerställer erforderligt skydd för naturmiljön. Under inga omständigheter bör villkoret helt förbjuda planerade arbeten i våtmarker under vissa tider på året.

Med anledning av Naturvårdsverkets yttrande har bolaget justerat förstahandsyrkandet, men vidhållit att ett återställande av marken ska ske till godtagbart skick, vilket väl är i överensstämmelse med miljöbalkens krav.

För det fall ett särskilt våtmarksvillkor ska föreskrivas bör det endast omfatta våtmarker av VMI-klass 1. Åtgärder inom sådana våtmarker ska föregås av samråd med länsstyrelsen. På det sättet kan det säkerställas att erforderlig hänsyn tas till våtmarkernas naturvärden, utan att det nödvändiga löpande underhållet av elnätet riskeras.

Energimarknadsinspektionen

Ellagen reglerar en monopolverksamhet och därför finns det särskilda regler om lämplighet och samhällsekonomi och nätkoncessionens rättsverkan skiljer sig på många sätt från ett tillstånd enligt miljöbalken. En prövning enligt ellagen är tänkt att vara den enda tillståndsprövningen av elledningar och det är därför viktigt att nödvändiga miljökrav ställs med stöd av lagen (prop. 1997/98:90, s. 201 ff.). Bestämmelser till skydd för miljön och allmänna intressen har funnits för elledningar sedan 1950-talet och nuvarande reglering i 2 kap. 11 § ellagen täcker bland annat skydd för miljön och ett främjande av en långsiktigt god markhushållning. Det finns också en möjlighet att föreskriva villkor som behövs från allmän synpunkt. Om det

behövs särskilda villkor för att minska verksamhetens miljöpåverkan, ska sådana föreskrivas i koncessionsbeslutet.

Det aktuella villkoret gäller inte enbart våtmarker som omfattas av den nationella våtmarksinventeringen. Bedömningen i våtmarksinventeringen var begränsad till helt lokala värden och inte till de positiva effekter som en våtmark kan ha på mer storskalig nivå. Att avgränsa villkor till sådana våtmarker är mycket olämpligt, eftersom det särskilt är mindre våtmarker som kan ta stor skada av en elledning. Villkor om försiktighetsmått bör därför föreskrivas även om aktuella våtmarker inte har höga naturvärden.

Anledningen till att myndigheten ofta föreskriver villkor om våtmarkshänsyn är att negativ påverkan av körning på våtmarker är en mycket typisk form av negativ miljöpåverkan från elledningar. Underhållet av ledningsgator ser i huvudsak likadant ut överallt i landet och påverkan på våtmarker är därför likartad. Förekomsten av våtmarker och typ av våtmark kan däremot variera.

Energimarknadsinspektionen har förståelse för att ett villkor som förbjuder planerad körning på otjälad mark innebär inskränkningar i E.ON:s verksamhet. Ett sådant villkor innebär sannolikt ökade kostnader och kan kräva en mer flexibel organisation och en annan typ av planering än om ett sådant villkor inte fanns. Detta är dock aspekter som myndigheten har vägt in i sitt beslut. Omaket för bolaget är inte av sådan karaktär att det motiverar att verksamheten ska få bedrivas utan den särskilda hänsyn till våtmarker som krävs. I och med att villkoret inte omfattar akuta åtgärder ska inte heller elsäkerheten behöva äventyras, förutsatt att god planering sker i övrigt.

Naturvårdsverkets förslag till villkor motsvarar de krav som ställs på en verksamhetsutövare i 2 kap. miljöbalken. Konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag är dock svåra att överblicka då villkoret till skillnad från 2 kap. inte innehåller någon inbyggd rimlighetsavvägning och då det inte finns något utrymme för undantag för exempelvis brådskande åtgärder.

REMISSYTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande:

Ett villkor om terrängkörning bör finnas, men lämpligen formuleras enligt följande:

Vid terrängkörning som behövs för projektering, byggande, underhåll, skötsel och inspektion av ledningen ska de maskiner och metoder användas som medför minsta möjliga ingrepp i naturmiljön. Om körskador uppstår i mark ska marken återställas i samband med avslutat arbete.

Det nya villkoret bör reglera hänsynstagande vid terrängkörning även i andra områden än i direkt anslutning till elledningen för att bättre stämma överens med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Begreppet naturmiljö avspeglar bättre vad villkoret är tänkt att reglera än lokalmiljö och terrängkörning är också ett mer ändamålsenligt ordval. Vidare bör föreskrivas att marken ska återställas i samband med avslutat arbete, vilket är rimligt och överensstämmer bättre med verksamhetsutövarens ansvar enligt 2 kap. 8 § miljöbalken än E.ON Elnäts förslag att marken ska återställas i godtagbart skick.

Tillräcklig hänsyn verkar inte ha tagits till de faktiska förhållandena, eftersom villkor har beslutats även i de mål där det såvitt framgår saknas uppgifter om våtmarker. I detta mål finns våtmarker i naturvärdesklass 3 och 4, men någon områdesspecifik motivering till villkorets utformning saknas. Villkoret får därför en generell karaktär och träffar alla ledningssträckor som går över någon form av våtmark. Det aktuella villkoret är inte lämpligt från ett övergripande perspektiv eftersom det kan få stora negativa konsekvenser för bl.a. underhåll och leveranssäkerhet och begränsar verksamhetsutövaren till en enda metod för att ta hänsyn till naturmiljön. Tillräcklig hänsyn kan åstadkommas med mindre ingripande villkor och andra metoder. Det har såvitt Naturvårdsverket kan bedöma inte heller framkommit om begränsning av terrängkörning till tjälad eller upptorkad mark är motiverat.

I likhet med vad E.ON Elnät har anfört bedömer Naturvårdsverket att lämpliga åtgärder kan säkerställas genom att anpassa maskinval och metoder till gällande förutsättningar och genom samråd med tillsynsmyndigheten. Även vid restaurering av högt klassade, robusta våtmarkstyper används flera av de maskiner och metoder som E.ON Elnät anger som alternativ. Naturvårdsverket tar inte ställning till om ytterligare eller mer långtgående villkor kan behövas i samband med känsliga våtmarkstyper med högre naturvärden i enskilda fall.

Energimyndigheten

Myndigheten har anfört att den inte har något att erinra.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

För att få bygga och använda en elektrisk starkströmsledning krävs tillstånd, s.k. nät-koncession. En nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs, se 2 kap. 11 § ellagen. Villkor kan ställas upp av olika skäl, bland annat för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter samt för att främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser. I nyare koncessionsbeslut finns det ofta med ett allmänt villkor, där det framgår att verksamheten ska bedrivas i huvudsak i enlighet med vad sökanden har angett i ansökan med bilagor eller i övrigt åtagit sig i ärendet.

Energimarknadsinspektionen prövar bl.a. frågor om nätkoncession och utövar tillsyn över de villkor som har meddelats i koncessionsbeslut. Ett koncessionsbeslut kan avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område).

Vid prövning av nätkoncession för linje ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas och en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i ansökan, se 2 kap. 8 a § ellagen.

Beslut enligt ellagen har inte rättskraft som påverkar prövningar enligt miljöbalken och tillsynsmyndigheten kan därför med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken meddela förelägganden och förbud trots att Energimarknadsinspektionen kan ha godtagit vissa förhållanden vid sin prövning (jämför bl.a. prop. 1997/98:90 s. 151 f). Åtgärder som vidtas i anslutning till starkströmsledningar kan också utlösa tillstånds- eller dispensansökningar enligt miljöbalken och det kan föreligga en skyldighet för verksamhetsutövaren att samråda med länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inför sådana åtgärder som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga, t.ex. en planerad röjning av en ledningssträcka men även inför vissa planerade punktinstatser. Samrådet sker för att klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de kan anpassas till miljöbalkens krav, bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. Länsstyrelsen kan efter samrådet meddela förelägganden och förbud till naturmiljöns skydd.

Mark- och miljööverdomstolen gör följande bedömning:

Genom koncessionsbeslutets allmänna villkor har E.ON Elnät skyldighet att bedriva verksamheten i huvudsak i enlighet med vad bolaget har angett i ansökan eller i övrigt åtagit sig i ärendet. E.ON Elnät är även i övrigt skyldig att följa miljöbalkens regler, bl.a. att samråda enligt 12 kap. 6 § miljöbalken när så krävs eller att söka tillstånd eller dispens men även anmäla en verksamhet i förväg enligt miljöbalken.

Som E.ON Elnät och Naturvårdsverket har påpekat finns inga våtmarker med höga naturvärden längs den aktuella ledningen, varför villkoret får en generell karaktär. E.ON Elnät har anfört att villkoret går längre än vad som är motiverat, men att ett justerat villkor om terrängkörning kan föreskrivas.

Mark- och miljööverdomstolen anser att det inte har framkommit att det är miljömässigt motiverat att, utöver vad som följer av det allmänna villkoret och bestämmelserna i miljöbalken, föreskriva ett villkor i koncessionsbeslutet som särskilt reglerar skador i naturmiljön inklusive våtmarker för den aktuella ledningen. Vidare får i det här fallet de tillsynsmyndigheter som har lokalkännedom anses vara mer lämpade att utöva operativ tillsyn. Villkoret bör därför upphävas. E.ON Elnät har inte framställt något sådant yrkande, men eftersom ett upphävande av villkoret måste anses

vara till det bättre för bolaget och något motstående enskilt intresse inte finns i detta fall, ska villkoret med stöd av 27 § andra stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden upphävas. Med hänsyn till aktuella förhållandena, och till hur villkoret har utformats, bedöms alltså inte några enskilda sakägare bli påverkade av att villkoret upphävs. De har därför inte getts tillfälle att yttra sig över den frågan.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Per Sundberg och Johan Svensson, samt tekniska rådet Dag Ygland och hovrättsrådet Christina Ericson, referent.

Föredragande har varit Sara Bergdahl.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2016-10-11
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 1448-16

KLAGANDE

E.ON Elnät Sverige AB
205 09 Malmö

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

ÖVERKLAGAT BESLUT

Energimarknadsinspektionens beslut 2016-01-19 i ärende nr 2009-100416,
se bilaga 1

SAKEN

Förlängd nätkoncession för linje för en 40 kV ledning utförd som luftledning och
markkabel från Hillerstorp till Tyngel i Gnosjö kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar villkor 1.2 i det överklagade beslutet till följande
lydelse.

*Körning för planerat underhåll, inspektion eller reparation av
ledningen får bara ske på våtmarker när marken är tjälad. Om
körskador uppstår vid körning för akuta åtgärder på våtmarker ska
dessa återställas.*

Mark- och miljödomstolen upphäver villkor 1.4 i det överklagade beslutet.

Dok.Id 469946

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 40 E-post: mmd.nacka.avdelning4@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

BAKGRUND

Såsom framgår av bilaga 1 till denna dom har villkor 1.2 respektive 1.4 i Energi-marknadsinspektionens (Ei) beslut följande lydelse.

Framförande av maskiner för underhåll, inspektion eller icke-brådskande reparation av ledningen får bara ske på våtmarker när marken är tjälad. Vid genomförande av brådskande reparationsåtgärder får maskiner framföras även på mark som inte är tjälad. E.ON Elnät Sverige AB ska i sådana fall använda den metod som medför minsta möjliga ingrepp i lokalmiljön och E.ON Elnät Sverige AB ska återställa skadad mark efter slutförda arbeten.

Innan några ledningsstolpar byts ut ska E.ON Elnät Sverige AB samråda med Länsstyrelsen i Jönköpings län. Samrådet ska hållas innan E.ON Elnät Sverige AB bestämt vilken stolptyp och monteringsmetod som ska användas. Vid stolpbyte ska så långt möjligt sådana ledningsstolpar och monteringsmetoder väljas som minimerar riskerna för elskador på fåglar. Faslinor får inte monteras vertikalt i förhållande till varandra.

YRKANDEN M.M.

E.ON Elnät Sverige AB (bolaget) har yrkat att villkoren istället ska ha följande lydelse.

Vid framförande av markgående maskiner för underhåll, inspektion eller reparation av ledningen ska bolaget använda de maskiner och metoder som medför minsta möjliga ingrepp i lokalmiljön. Skador i marken ska återställas i godtagbart skick.

Inför en åtgärd som omfattar byte av samtliga ledningsstolpar ska bolaget samråda med Länsstyrelsen i Jönköpings län. Vid samrådet ska

hänsyn tas till ledningsstolpar och monteringsmetoder som minimerar risker för elskador eller barriäreffekter för fåglar.

Bolaget har anfört i huvudsak följande.

Till ansökan om förlängning av nätkoncessionen har en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättats. Av MKB:n framgår att den största förändringen av naturmiljön skedde i samband med att ledningen byggdes, att den befintliga ledningen och tillhörande anläggningar genom sin fortsatta närvaro inte bedöms medföra några negativa konsekvenser på de skyddade naturområdena eller andra natur- eller kulturmiljöer i dess helhet samt att den enda påverkan på naturmiljön kan komma att ske vid erforderliga röjnings- och underhållsarbeten.

En allmän utgångspunkt är att Ei måste bilda sig en uppfattning om vilka skyddsåtgärder och vilka begränsningar i verksamheten som behövs från miljösynpunkt. Nyttan av dessa ska sedan ställas mot kostnaderna och ligga till grund för den skälighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Härav följer att enbart generella ståndpunkter, utan anpassningar eller avvägningar i det enskilda fallet, inte bör föreskrivas som koncessionsvillkor.

Eftersom ett avsteg från ett koncessionsvillkor är straffrättsligt sanktionerat krävs att villkoret inrymmer erforderlig flexibilitet och möjlighet för bolaget att bedriva sin nätverksamhet på rimliga grunder. Ett avsteg från ett koncessionsvillkor kräver en ansökan om villkorsändring hos Ei. Prövningen sker enligt vanliga bedömningsgrunder för koncession. Med hänsyn till Ei:s handläggningstider, normal handläggningstid uppgår till minst två år, är det inte rimligt eller ens möjligt för bolaget att bedriva nätverksamhet baserad på möjligheten att få koncessionsvillkor ändrade.

Villkor 1.2 innehåller ett generellt förbud mot att framföra maskiner på våtmark som inte är tjälad. Ei tar inte hänsyn till att olika typer av maskiner kan framföras i området och anpassas efter områdets karaktär. En mindre bandmaskin med särskild våtmarksbeläggning kan exempelvis användas om så krävs. Därtill finns en rad

olika skyddsåtgärder som kan vidtas för att i möjligaste mån minimera påverkan på skyddsvärda miljöer. Vilka åtgärder som får eller inte får utföras bör dock inte preciseras villkorsvis utan bör lämpligen ges utrymme för en platsspecifik bedömning i det enskilda fallet.

Bolagets nätverksamhet förutsätter en flexibilitet vad avser när och hur underhålls- och reparationsarbeten ska utföras. En omständighet som helt står utanför bolagets kontroll är att våtmarkerna endast är tjälad under en begränsad del av året. En mild vinter kan således medföra stora problem för bolaget att hinna utföra erforderliga underhålls- och reparationsåtgärder. Det är inte rimligt att bolaget i händelse av en mild vinter ska behöva ansöka om ändring av det aktuella koncessionsvillkoret för att kunna utföra planerade underhålls- och reparationsarbeten i våtmarker. Villkoret inger alltså betänkligheter ur ett processekonomiskt perspektiv.

Villkor 1.2 borde rimligen uteslutande ta sikte på att bolaget alltid väljer den metod som medför minsta möjliga ingrepp i lokalmiljön. Reparations- och underhålls-åtgärder måste rätteligen anpassas efter de platsspecifika förhållandena samt i dialog med tillsynsmyndigheten och berörda markägare.

Villkoret tål även att ifrågasättas ur rättsäkerhetssynpunkt. Villkoret saknar en närmare precisering om hur begreppet brådskande reparationer ska tolkas. Samtliga underhålls- och reparationsåtgärder är mer eller mindre brådskande. Villkoret är således inte så tydligt formulerat att det objektivt går att fastställa när en överträdelse har skett.

Det har inte framkommit något i MKB:n eller av inkomna yttranden från remissinstanserna som motiverar kravet i villkor 1.4 om att särskild hänsyn ska tas till ledningens påverkan på fåglar. Detta villkor har därför inte någon egentlig koppling till omständigheterna i det aktuella fallet utan får snarast förstås som ett generellt ställningstagande ifrån Ei:s sida om att fåglar utgör ett särintresse och är viktigare än andra motstående intressen vid val av ledningsstolpe och monteringsmetod. Ett sådant ställningstagande kan emellertid inte på förhand utmynna i ett koncessions-

villkor. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. Vid utformning av en luftledning finns det flera olika aspekter att ta hänsyn till varav fåglar utgör en viktig aspekt. I en skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken måste fågelaspekten rätteligen dock ställas mot såväl övriga aspekter som kostnaderna för att efterkomma kravet på monteringsmetod. Den nu aktuella villkorsutformningen innebär att bolaget ensidigt ska beakta fågelintresset vid val av stolptyp och monteringsmetod, utan några som helst möjligheter till skälighetsavvägningar och avsteg i frågan. Bolaget har svårt att se hur Ei, på förhand och så kategoriskt, kan avfärda en viss monteringsmetod utan att först ha omständigheterna i det enskilda fallet klart för sig.

Koncessionen är meddelad på obestämd tid och villkoren måste därför spegla teknikutvecklingen över tid. Ett förbud mot en särskild monteringsmetod kan förhindra bolaget att i framtiden, vid val av ledningsstolpe och monteringsmetod, uppfylla kravet om att använda bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken eller åsamka bolaget onödiga merkostnader. Det är sålunda av vikt att villkorsutformningen inte på förhand har någon inlåsnings effekt. För att uppfylla principen om bästa möjliga teknik och försiktighetsprincipen samt möjliggöra en skälighetsavvägning i enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken fordras en förutsättningslös bedömning i denna del.

Eftersom de nuvarande stolparna på ledningssträckan har horisontellt monterade faslinor blir förbudet mot vertikalt monterade faslinor i praktiken endast relevant när bolaget avser byta ut samtliga ledningsstolpar på ledningssträckan. Av konstruktions- och driftmässiga skäl är det nämligen inte lämpligt att använda sig av olika monteringsmetoder för faslinor på samma ledning. Det är således inte ett realistiskt scenario att bolaget skulle byta ut enstaka ledningsstolpar mot en annan monteringsmetod än den metod som är för handen idag. Av den anledningen är Ei:s krav på att bolaget måste samråda vid varje byte av ledningsstolpe uppenbart obehövligt och måste nyanseras.

Ett utbyte av samtliga ledningsstolpar på sträckan utgör en sådan väsentlig förändring av naturmiljön att en sådan åtgärd redan omfattas av samrådskravet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Erforderlig hänsyn om påverkan på fåglar kommer sålunda att utredas och klarläggas inom ramen för det samrådet. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att vid samrådet förelägga bolaget om de skyddsåtgärder som behövs för att begränsa eller motverka ledningens påverkan på fåglar. Detta är den mest ändamålsenliga processen för att föreskriva erforderliga och anpassade skyddsåtgärder för påverkan på fåglar. Det ska inte göras på förhand.

I tillstånd eller förelägganden bör inte föreskrivas villkor respektive skyddsåtgärder avseende skyldigheter eller situationer som klart regleras av befintlig lagstiftning. Trots det har bolaget ingen erinran mot att villkorsvis förtydliga samrådsskyldighet i enlighet med bolagets yrkande ovan.

Ei har bestritt bifall och anfört bl.a. följande.

Bolagets yrkade villkor 1.2 innehåller, till skillnad från det av Ei beslutade villkoret, inte något krav på att marken ska vara tjälad för användandet av markgående maskiner. Villkoret innehåller inte heller någon begränsning till våtmarker, vilket det av Ei beslutade villkoret gör.

Det förslag till villkorsskrivning som bolaget har tagit fram skulle göra det mycket svårt för både bolaget och tillsynsmyndigheten att avgöra om villkoret har överträtts. Eftersom överträdelse av en nätkoncessions villkor är straffbart är det särskilt viktigt att det är enkelt att avgöra för verksamhetsutövaren hur villkoret ska tillämpas.

Det är viktigt att våtmarker, särskilt våtmarkernas hydrologiska förutsättningar, inte skadas. Våtmarker utgör betydelsefulla miljöer för många arter och fyller också en funktion i det att de kan minska övergödning av vatten. Därför är också utgångspunkten i villkor 1.2 att körning bara ska få ske på våtmarker när marken är tjälad och mindre känslig än annars. Det följer av principen om bästa möjliga teknik

och försiktighetsprincipen att bolaget ska minimera påverkan på mark som huvudregel och det av Ei beslutade villkoret är en precisering av principerna för de fall där särskilt känsliga miljöer berörs.

Det är rimligt att anta att det allt varmare klimatet kommer att medföra kortare tid med tjälad mark, men eftersom det aktuella villkoret enbart gäller vid körning på våtmarker är det inte orimligt att kräva att bolaget planerar sina åtgärder på våtmarker till de dagar på året då marken är tjälad. Vid brådskande åtgärder, dvs. när det av drifts- eller säkerhetsskäl inte går att invänta tjälen, får bolaget enligt villkoret ändå använda sig av markgående maskiner.

Att bolaget är tvunget att i alla fall av markskada på våtmark åtgärda skadan tjänar två huvudsyften vilka båda är utflöden av principen om att förorenaren ska betala. När verksamhetsutövaren är tvungen att alltid återställa de skador som verksamheten orsakar avhålls verksamhetsutövaren från att överhuvudtaget orsaka några skador. Även i sådana situationer då bolaget får framföra markgående maskiner på otjälad våtmark har bolaget därför ett incitament att välja metoder som inte skadar marken eller som begränsar markskadorna. Därtill kommer det att de skador som bolaget ändå orsakar också ska åtgärdas av bolaget, så att marken i möjligaste mån återställs till ursprungligt skick.

Härutöver tydliggör villkoret med Ei:s utformning att det inte är acceptabelt vid underhåll av elledningar att orsaka irreversibla markskador på våtmark. Det får inte vara en utgångspunkt för verksamheten att driva en befintlig elledning att annat än återställbara och helt oundvikliga markskador förekommer på känslig mark. En begränsning till "godtagbar" återställning är varken uppföljbar inom ramen för tillsynen eller tillräcklig med hänsyn till miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Bolagets föreslagna villkor 1.4 lämnar helt åt bolaget att avgöra om något samråd ska ske eller inte, vilket sätter själva syftet med villkoret ur spel. Bolaget kan, om det föreslagna villkoret används, t.ex. se till att byta ledningsstolpar för halva ledningssträckan vid ett tillfälle och andra halvan av sträckan vid ett senare tillfälle.

På så vis byts inte samtliga stolpar och villkoret aktiveras inte. Tillsynsmyndigheten får då ingen insyn i vilken stolpmodell som väljs och ingen möjlighet att påverka utformningen eller få information för sin tillsyn av efterlevnaden av artskyddsreglerna.

Villkor 1.4 innebär inte att bolaget hindras från att välja bästa möjliga teknik utan utgör tvärtom delvis ett utflöde av den principen. Bolaget ska vid varje stolpbyte använda sig av bästa möjliga teknik och för att säkerställa att bolaget skaffar sig den kunskap som krävs och för att säkerställa att tillräcklig hänsyn tas till det särskilt berörda intresset av fågellivet måste bolaget först samråda med tillsynsmyndigheten. Vad gäller frågan om vertikalt monterade faslinor gäller det både vid byte av enstaka stolpar och av byte av samtliga stolpar. Bolagets uppgift att det inte kommer på fråga att ändra en horisontell montering mot en vertikal montering för enstaka stolpar innebär att villkoret i denna del inte kan anses vara särskilt betungande för bolaget. Villkoret behövs ändå för att säkerställa att bolaget i framtiden inte ändrar uppfattning ifråga om att byta enstaka stolpar, eller för det fall samtliga stolpar ska bytas.

Fåglar utgör inget särintresse vid Ei:s tillståndsprövning. Däremot så är det så att skador på fåglar, tillsammans med påverkan på landskapsbilden och markskador på våtmarker, utgör den största och tydligaste miljöpåverkan som en befintlig luftledning medför. Att åtgärda påverkan på landskapsbilden kräver normalt markförläggning eller flytt av ledningen, varför det med hänsyn till miljöbalkens rimlighetsavvägning och de stora kostnader som sådana åtgärder medför sällan kommer på fråga att åtgärda påverkan på landskapsbilden. Påverkan på våtmarker och på fågellivet är däremot lättare att förebygga och motverka. Ei föreskriver därför ofta i villkor att en verksamhetsutövare måste ta särskilda hänsyn till dessa intressen vid bedrivande av sin verksamhet. Om sökanden själv beskrivit och förklarat vilka skydds- och försiktighetsåtgärder som kommer att vidtas och om Ei bedömer dessa vara tillräckliga föreskrivs normalt inga särskilda villkor. I det här aktuella fallet har Ei bedömt att bolagets åtaganden, i den mån sådana alls före-

kommit, inte är tillräckliga för att ett bibehållande av ledningen ska anses vara förenligt med miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Vad gäller samrådskravet i 12 kap. 6 § miljöbalken är det möjligt att ett byte av samtliga ledningsstolpar längs ledningen medför sådan väsentlig förändring av naturmiljön som utlöser kravet på samråd med länsstyrelsen. Samrådskravet i 12 kap. 6 § miljöbalken omfattar endast fall när naturmiljön väsentligt kan komma att ändras av en åtgärd. I förarbetena till bestämmelsen nämns upptagande av ledningsgata som typexempel på när ett samråd enligt regeln ofta måste ske. Att ändra markanvändning från skogsbruk till kal ledningsgata innebär alltså en väsentlig förändring av naturmiljön. Utbyte av enstaka stolpar medför inte med säkerhet att samrådskravet i 12 kap. 6 § miljöbalken aktiveras.

Ei har inför det överklagade beslutet gjort en avvägning mellan de kostnader som ett krav på samråd och ett krav på att så långt möjligt välja fågelvänligare ledningsstolpar kan medföra och den miljönytta som kraven kan förväntas ha. Nyttan består dels i att ledningen successivt utgör en allt mindre risk för fåglar och dels i att tillsynsmyndigheten avseende artskyddsfrågor får både en möjlighet att delta i processen att välja stolputförande och en kännedom om vilket utförande som till slut väljs. Med tanke på den stora risk för fågeldöd som en luftledning innebär, i synnerhet för större fåglar, är det rimligt att ställa de krav som Ei ställt genom beslutet om nätkoncession.

Länsstyrelsen i Jönköpings län (länsstyrelsen) har delvis tillstyrkt bifall till överklagandet och har anfört i huvudsak följande.

Våtmarker är känsliga för markskador. Arbeten i våtmarker ska alltid ske på ett sådant sätt och vid en sådan tidpunkt att markskador inte uppkommer. Det är därför viktigt att villkor 1.2 ges en sådan lydelse att markskador inte uppkommer.

Villkor 1:4. Länsstyrelsen anser, med anledning av att det i dag bara finns horisontellt monterade faslinor på stolparna i ledningsträckningen, att det inte är

befogat med ett absolut villkor om att samråd ska ske med länsstyrelsen innan enstaka ledningsstolpar får bytas ut.

Bolaget har genmält i huvudsak följande.

De åtgärder som ska vidtas inom ramen för beslutet ska vidtas på en stor geografisk yta under lång tid och med ofta långa tidsintervaller mellan varje insats samtidigt som akuta åtgärder kan behöva vidtas utan förvarning, när som helst. Elledningens omgivning kommer att förändras, våtmarker torka ut eller utvidgas, biotoper ändra karaktär, mark exploateras, klassificeringssystem och skyddslagstiftning för naturvärden ändras eller ersätts och teknik och kunskap om arbetsmetoder och deras påverkan på t.ex. naturvärden att utvecklas. Det är av dessa skäl av största vikt att koncessionsbeslutet inte låser nätägaren vid vissa arbetsmetoder eller tekniker, om det inte är klart motiverat av exempelvis miljönytta som inte kan säkerställas på annat sätt. Att koncessionsbeslutet inte villkorsreglerar en viss åtgärd innebär inte att åtgärderna är oreglerade. Tvärtom fångas de upp av vid var tid tillämplig lagstiftning.

Villkor 1.2 är varken motiverat eller lämpligt. På våtmarker är växtligheten typiskt sett inte så hög att någon omfattande röjning behövs, men åtgärder kan naturligtvis inte uteslutas. Röjning kan utföras manuellt med motorsåg. Det går dock inte att säga generellt att motormanuella metoder alltid är mer skonsamma mot den lokala naturmiljön. Exempelvis kan i vissa fall en skonsam våtmarksanpassad maskin användas och i andra fall är våtmarken uttorkad. Det medför det ingen miljönytta att genom villkor begränsa arbetsmetoderna. Det generella villkor som Ei föreskrivit står därför inte i överensstämmelse med 2 kap. 7 § miljöbalken. Det ska i sammanhanget noteras att bolaget även har ekonomiska incitament att inte framföra maskiner över blöta marker, eftersom risken för kostsam fastkörning är betydande.

Byte av stolpar och faslinor kan inte utföras utan maskin. Villkor 1.2. innebär att när behov av sådan åtgärd uppstår måste bolaget vänta tills det antingen blir tjäle eller arbetet är så brådskande att maskiner får framföras i våtmark. Av villkoret

framgår inte när sådan brådska ska anses föreligga att bolaget kan använda maskin på otjälad våtmark utan att, under straffansvar, överträda villkoret.

Att eventuell skadad mark ska återställas i godtagbart skick är en vanligt förekommande formulering i tillståndsvillkor och måste anses innebära att miljöbalkens krav, inklusive skälighetskravet i 2 kap. 7 § miljöbalken, ska beaktas. Ett återställande som inte uppfyller miljöbalkens krav är inte godtagbart.

E.ON Elnät instämmer i länsstyrelsens uppfattning att arbeten i våtmarker alltid ska utföras på ett sådant sätt och vid en sådan tidpunkt att markskador inte uppkommer. Enligt bolagets uppfattning uppfyller det föreslagna villkoret dessa krav.

Koncessionsbeslutet fattas nu, men utbytet av stolpar kan komma att ske långt fram i tiden. Att inför varje enskilt stolpbyte genomföra samråd kring faslinornas montering framstår som meningslöst ur miljösynpunkt samtidigt som det innebär administration för såväl bolaget som länsstyrelsen. Bolaget har ingen som helst avsikt att försöka kringgå ett samråd med länsstyrelsen genom att dela upp stolpbytet i etapper. Bolaget har en proaktiv och engagerad inställning till dialog med länsstyrelser och andra myndigheter och kommuner som berörs av bolagets verksamhet. Bolagets avsikt med det föreslagna villkor 1.4 är att det ska säkerställa att samråd genomförs inför beslutet om faslinornas framtida montering på den aktuella ledningssträckningen. Det beslutet kommer att aktualiseras när det är dags för en total översyn av ledningen, inkluderande byte av samtliga stolpar.

Länsstyrelsen har instämt med bolaget och anfört att det inte är befogat med ett absolut villkor om att samråd ska ske inför enstaka stolpbyten. Länsstyrelsen är den myndighet som har det övergripande ansvaret för naturmiljön i länet, varför länsstyrelsens bedömning bör tillmätas stor betydelse. Bolaget justeras sitt yrkande för att undanröja Ei:s farhåga avseende kringgående av villkoret, och föreslår följande lydelse av villkor 1.4.

Inför en åtgärd som omfattar byte av ledningsstolpar som sammantaget kan anses väsentligt ändra naturmiljön, ska koncessionsinnehavaren

Samråda med länsstyrelsen. Vid samrådet ska hänsyn tas till ledningsstolpar och monteringsmetoder som minimerar risker för elskador eller barriäreffekter för fåglar.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Villkor 1.2

Vad gäller villkor 1.2 uppfattar mark- och miljödomstolen att det inte synes råda samstämmighet om när planerat underhåll, inspektion eller reparation av ledningen får ske på våtmarker. Bolaget anser att underhåll, inspektion eller icke-brådiskande reparation av ledningen kan ske oavsett om marken är tjälad eller inte, och bolaget gör ingen skillnad mellan våtmarker och övrig mark. Vidare anser bolaget att marken skall återställas i godtagbart skick. Domstolen konstaterar emellertid att det aktuella villkoret är avsett att tydliggöra vad som ska gälla i de särskilt känsliga miljöer som våtmarker utgör. Enligt domstolens mening har Ei haft fog för att föreskriva villkoret, inklusive kravet på återställande. För tydlighets skull bör emellertid villkoret istället utformas på sätt framgår av domslutet. Domstolen vill samtidigt erinra om att vid omfattande körskador, om skadan skett i naturskyddat område eller om miljön är särskilt känslig ska bolaget i enlighet med 6 § sista stycket förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

Villkor 1.4

Både bolaget och Ei anser att frågan om byte av ledningsstolpar ska avhandlas i ett särskilt villkor men de är oense om utformningen av villkoret.

Bolagets ansökan avser befintlig ledning i befintligt skick. Ei har inte funnit skäl att som villkor för koncessionen föreskriva någon omedelbar ändring i utförandet av stolpar eller monteringsätt. Villkor 1.4 innebär dock att ledningen i framtiden inte får ändras så att faslinor monteras vertikalt i förhållande till varandra och byte av stolpar ska alltid föregås av samråd med länsstyrelsen.

Genom koncessionsbeslutets allmänna villkor (1.1) ska verksamheten i huvudsak bedrivas i enlighet med vad bolaget har angett i ansökan eller i övrigt åtagit sig i ärendet. Vid underhåll och reovering av ledningen ska alltså även fortsättningsvis i huvudsak nuvarande stolptyp väljas och faslinor monteras på samma sätt som idag. Vissa smärre ändringar i ledningens utförande bör kunna ske inom ramen för tillståndet. Om det från koncessionshavaren uppkommer behov av ändring i utförandet kan villkorsändring sökas när som helst (2 kap. 15 j § ellagen [1997:857]). I vissa fall kan en ändring av ledningen, genom exempelvis byte av stolpar, innebära att naturmiljön avsevärt ändras. I sådant fall utlöses en skyldighet att samråda med länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Mark- och miljödomstolen finner inte att det för denna ledning framkommit att det är miljömässigt motiverat att, utöver vad som följer av det allmänna villkoret och bestämmelserna i miljöbalken om samråd, föreskriva särskilda villkor gällande utbyte av stolpar och montering av faslinor. Det finns således grund för att upphäva villkor 1.4. Det förhållandet att ett upphävande går utöver bolagets yrkande utgör inte hinder mot att villkoret upphävs eftersom det intresse som villkoret avser inte utgör ett enskilt utan ett allmänt intresse (se 27 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden). Villkor 1.4 ska därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se [bilaga 2](#) (DV427)

Överklagande senast den 1 november 2016.

Denny Heinefors

Ingrid Johansson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Denny Heinefors och tekniska rådet Ingrid Johansson.