



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060301

DOM
2022-02-09
Stockholm

Mål nr
M 11213-20

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2020-09-28 i mål nr M 202-19,
se bilaga A

PARTER

Klagande

Affärsverket Svenska kraftnät, 202100-4284

Ombud: Advokatbyrån Sigeman & Co AB

Motpart

Skogsstyrelsen

SAKEN

Bildande av biotopskyddsområde på fastigheten XX i Hörby Kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1715424

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Affärsverket Svenska kraftnät har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra Skogsstyrelsens beslut på det sättet att gränsen för biotopskyddsområdet justeras så att hela ledningsgatan med sidoområde är belägen utanför biotopskyddsområdet.

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

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Affärsverket Svenska kraftnät har hänvisat till vad som har anförts i underinstanserna och lagt till i huvudsak följande:

Det skyddsvärda området

Mark- och miljödomstolen har anfört att storleken på de områden som kan vara aktuella som biotopskyddsområden enligt bilaga 2 till förordningen om områdesskydd (1998:1252) i sig medför begränsningar för områdenas storlek och utgångspunkten är därför att markområdet ska skyddas i sin helhet. Bilagan anger dock endast vilka typer av mark- och vattenområden som är särskilt skyddsvärda och därför kan klassas som biotopskyddsområden. Det framgår inte av förarbetena hur det skyddsvärda markområdet ska avgränsas.

Även om domstolen anser att sidoområdet hyser sådana värden som får skyddas som biotopskyddsområde måste värdena i sidoområdet och intresset av att skydda området i sin helhet vägas mot motstående intressen. Detta gäller särskilt när motstående intresse omfattar ett riksintresse. Om sidoområdet inkluderas i biotopskyddsområdet får detta stor betydelse för nyttjandet av befintliga anläggningar, södra Sveriges elförsörjning och samhällets förmåga att uppnå energi- och klimatmålen.

Riskerar biotopskyddsområdet att påtagligt försvåra utnyttjandet av ledningen?

Svenska kraftnät anser att mark- och miljödomstolens bedömning är felaktig och att domstolen inte tycks ha förstått de risker och konsekvenser som så kallade farliga

kanträd invid aktuella anläggningar innebär. Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 8790-10 avsåg inte en transmissionsledning och frågan om riksintressets betydelse var inte aktuell i denna prövning. I det målet tycks Mark- och miljööverdomstolens ha utgått från att dispens skulle ges för nödvändiga åtgärder. Mark- och miljööverdomstolens praxis har dock utvecklats i en sådan riktning att dispens inte alltid kan påräknas för sådana åtgärder. Det är konsekvenserna för det fall att dispens inte kommer att ges som bör beaktas. Möjligheten att åtgärda farliga kantträd i sidoområdet är en grundförutsättning för anläggningarnas utnyttjande.

Svenska kraftnät gör inte anspråk på att samtliga ledningsgator i transmissionsnätet ska undantas från biotopskyddet men anser att det måste finnas starka skäl att inkludera ledningsgata i transmissionsnät i ett biotopskyddsområde.

Innebär dispensmöjligheten att försvårandet undviks?

Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 12 december 2019 i mål nr M 8785-18 avslagit verkets ansökan om dispens om att ta ner 45 träd som hade uppnått kritisk höjd. Domen visar att dispensmöjligheten inte är tillräcklig för att undvika att nyttjandet av ledningen påtagligt försvåras. Ansökan avslogs trots att verket hade gett förslag till skyddsåtgärder och även föreslagit att träden kunde toppbeskäras. I domen hänvisas till att andra åtgärder måste ha uteslutits innan dispens kan ges. Utöver toppbeskäring finns endast förändringar på ledningen att tillgå såsom flytt eller nedgrävning. Tätare besiktning var inte ett alternativ då träden hade uppnått kritisk höjd. Avgörandet visar på den restriktivitet som råder och belyser den konflikt som föreligger mellan ellagen och elsäkerhetslagen å ena sidan och miljöbalken å andra sidan. Domen visar att det inte kan förutsättas att dispens ges för åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa nyttjandet av ledningen.

Skogsstyrelsens bedömning att förutsättningarna för dispens är uppfyllda stämmer inte med den praxis som utvecklats där Skogsstyrelsen bl.a. anfört att det inte är tillräckligt att aktuella träd är så höga att de kan falla på ledningen, utan även krävt att det ska visas att det enskilda trädet är svagt eller att det finns andra skäl till en förhöjd risk för att trädet ska kunna falla på ledningen.

Riksintresse

Svenska kraftnät anser att det är klarlagt att det aktuella markområdet är att betrakta som ett riksintresse för transmissionsnätets anläggning och att frågan därför blir om inrättandet av biotopskyddsområdet påtagligt kan försvåra utnyttjandet av anläggningarna.

Skogsstyrelsen har hänvisat till vad som har sagts i underinstanserna och lagt till i huvudsak följande:

Skogsstyrelsen anser att det är väl utrett på vilket sätt sidoområdet har betydelse för biotopskyddet vilket framgår av den utredning som lagts fram i underinstanserna.

Skogsstyrelsen anser inte att alltför långtgående jämförelser kan göras mellan detta mål och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 8785-18. Skogsstyrelsen vill härmed understryka att det i det enskilda ärendet förelåg andra avgörande förutsättningar än vad som föreligger i det nu aktuella fallet. För långtgående jämförelse mellan fallen bör därför inte göras.

Om Svenska kraftnät vid tidpunkten för en ansökan om dispens kan visa att ledningen är av angeläget allmänt intresse och att tillräcklig riskreducering inte kan ske på annat sätt, är det Skogsstyrelsens bedömning att mycket tyder på att förutsättningarna för dispens skulle vara uppfyllda för en begränsad åtgärd.

Trädsäkring kan i det aktuella sidoområdet till stor del göras på ett sådant sätt att naturvärdena inte äventyras. Svenska kraftnät nämner själv toppbeskrning av träd som en möjlig metod vid trädsäkring. Det kan här vara en metod som även gynnar biologisk mångfald i området och därmed syftet för hela biotopskyddsområdet. Likaså kan avverkning av enstaka träd tillföra ekologiska värden om de lämnas kvar som död ved. Skogsstyrelsens bedömning är att dispensverktyget är ett fungerande verktyg i det fall Svenska kraftnät bedömer att trädsäkring måste genomföras.

Vad gäller ledningen som riksintresse har Skogsstyrelsen inställningen att det är först vid en oförenlighet mellan intressena som företräde måste ges åt riksintresset. Mot

bakgrund av att det finns möjlighet att söka dispens, kan myndigheten i nuläget inte se att en sådan konflikt föreligger.

Angående det nu aktuella området kan Skogsstyrelsen inte förutse att framtida dispenser för att tillgodose kraftledningens underhåll kommer bli så pass omfattande att de skulle stå i strid med skyddets syfte. Skogsstyrelsen ser därför det som möjligt att skydda hela den skyddsvärda biotopen i detta fall, trots att Skogsstyrelsen inte invänder mot att Svenska kraftnät har ett angeläget allmänt intresse på sin sida. Ett uttryckligt undantag för kraftledningar saknas i fråga om var Skogsstyrelsen får inrätta biotopskyddsområden.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet gäller om biotopskyddsområdet ska avgränsas så att även ledningsgatans sidoområde hamnar utanför biotopskyddsområdet. Ledningsgatan består av en skogsgata där normalt all högväxande vegetation röjs och utanför detta ett sidoområde där endast de träd fälls som är farliga för ledningens säkerhet. Sidoområdet är 10 meter brett.

Svenska kraftnät har ifrågasatt att intresset av att skydda sidoområdet är tillräckligt för att ges företräde framför motstående intressen, framförallt intresset av att kunna upprätthålla drift- och elsäkerhet i överföringsnätet.

Det skyddsvärda området

Av Skogsstyrelsens beslut framgår att biotopskyddsområdet består av en äldre naturskogsartad skog om 8,7 hektar. Skogen är en ädellövskog med stor blandning av trädslag där ek, avenbok och bok dominerar men där det även finns ett påtagligt inslag av bl.a. lind. Många av träden är gamla och grova. Området hyser i sin helhet höga bevarandevärden, vilka är särskilt förknippade med de gamla ädellövträden, lång trädkontinuitet, rikligt med död ved samt en rik kryptogam- och kärlväxtflora. Området har utifrån den nationella strategin för formellt skydd av skog bedömts vara en av länets mest värdefulla skogliga naturmiljöer. Skogsstyrelsen har vidare bedömt

att området ska utgöra en genresurs av skogslind. Enligt Skogsstyrelsen hyser området i sin helhet så höga naturvärden att hela området bör skyddas.

Inför beslutet gjorde Skogsstyrelsen 2018 en kontrollinventering av naturvärdena inom sidoområdet som uppmättes till 10 x 165 meter. Vid inventeringen noterades 16 olika signalarter och ett tiotal strukturer som är av värde för den biologiska mångfalden. Inventeringen bekräftade att området hyser mycket höga värden för flora och fauna och att sidoområdet ska ingå i det planerade biotopskyddsområdet. Skogslind fanns inom sidoområdet. Enligt Skogsstyrelsen är de naturvärden som finns inom sidoområdet primärt knutna till den rika markfloran, den fuktiga marken och ett antal strukturer som är kopplade till de enskilda träden.

Svenska kraftnät har inte ifrågasatt att biotopskyddsområdet har höga naturvärden men anser att den mycket begränsade del av den skyddsvärda biotopen som ingår i ledningsgatan saknar betydelse för bevarandet av biotopen som sådan.

Mark- och miljööverdomstolen finner att den utredning som Skogsstyrelsen har presenterat visar att hela området, inklusive de delar som utgör sidoområde till kraftledningen, har sådana naturvärden att det i sig är motiverat att ett biotopskyddsområde bildas.

Finns det skäl att undanta delarna som ingår i sidoområdet till ledningsgatan?

Vid bildande av biotopskyddsområde är utgångspunkten att hela det område som är skyddsvärt ska omfattas av biotopskyddet men att intresset av att skydda området i sin helhet ska vägas mot eventuella motstående intressen (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 9341-10). Enligt Mark- och miljööverdomstolen bör beslut om bildande av biotopskyddsområde även kunna omfatta en bedömning av om eventuella förutsebara intressekonflikter i det enskilda fallet lämpar sig att hantera med dispenser eller om de bör påverka avgränsningen av biotopskyddsområdet.

Att skydda naturmiljön är i sig ett starkt allmänt intresse och som redovisats ovan har området bedömts vara en av länets mest värdefulla skogliga naturmiljöer med

påfallande höga naturvärden även i den del av området som ligger i anslutning till ledningsgatan. Intresset av att skydda hela det här aktuella området framstår därför enligt Mark- och miljööverdomstolen som särskilt starkt.

Det beslutade biotopskyddsområdet ligger i anslutning till en befintlig 400 kV kraftledning som ingår i det svenska transmissionsnätet. Biotopskyddsområdet har avgränsats så att det omfattar ena sidoområdet i ledningsgatan. Svenska kraftnät har anfört att ledningen är ett riksintresse och att biotopskyddsområdet medför att användningen av ledningen påtagligt försvåras.

Intresset av att trygga den svenska elförsörjningen är mycket starkt och Mark- och miljööverdomstolen ser inte några skäl att ifrågasätta betydelsen av ledningen och behovet av att skydda den mot hindrande och farliga träd. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar därför att två starka allmänna intressen står emot varandra och att en intresseavvägning måste göras som tar hänsyn till intresset av att skydda ledningen vilket kan leda till att delar av det utpekade området inte tas med i biotopskyddsområdet.

Mark- och miljööverdomstolen måste därför ta ställning till vilken påverkan det utpekade biotopskyddsområdet kan ha på användningen av ledningen och hur en sådan påverkan bör hanteras. En fråga är därvid om den risk som kan uppkomma för ledningen kan hanteras inom ramen för framtida dispensprövningar eller om den motiverar att sidoområdet ska utgå ur biotopskyddsområdet.

Sidoområdet sträcker sig 160 meter längs med kraftledningen och avståndet till ledningen har uppmätts till minst 22,5 meter. Av utredningen framgår att det finns höga naturvärden inom sidoområdet som är knutna till markfloran och den fuktiga marken samt till strukturer kopplade till de enskilda träden. I området finns större träd, bl.a. skogslind. Det har inte framkommit annat än att det är ett relativt begränsat antal träd som med tiden kan komma att bli farliga för ledningen. För dessa träd bör träd-säkring i vart fall till viss del kunna göras på ett sätt som inte äventyrar naturvärdena, t.ex. genom toppbeskärning av träden vilket enligt Skogsstyrelsen kan gynna den biologiska mångfalden i området. I de fall där farliga träd behöver avverkas kan detta

tillföra området ekologiska värden om träden lämnas kvar som död ved. Mot denna bakgrund bedömer Mark- och miljööverdomstolen att höga naturvärden bör kunna bevaras inom sidoområdet även efter det att farliga träd har åtgärdats och att det sannolikt endast är ett begränsat antal träd som kommer att behöva avverkas.

Med hänsyn till de höga naturvärden som finns inom sidoområdet kan den risk som kan uppkomma för ledningens säkerhet i form av farliga träd i detta fall inte motivera att biotopskyddsområdet avgränsas enligt Svenska kraftnäts yrkande utan de av verket åberopade intressena kan hanteras inom ramen för en framtida dispensprövning.

Kravet på att särskilda skäl krävs för dispens innebär normalt att möjligheten att ge dispens bör tillämpas restriktivt. Särskilda skäl för dispens kan dock finnas med hänsyn till ett angeläget allmänt intresse (prop. 2008/09:214 s. 95). I praxis har till exempel ökad trafiksäkerhet ansetts vara ett intresse som kan utgöra särskilda skäl för dispens (rättsfallet MÖD 2005:73). Att skydda transmissionsnätet är naturligtvis också ett sådant allmänt intresse som kan ligga till grund för en dispens. Exempelvis kan det bli aktuellt i en situation där träd behöver fällas för att inte riskera att skada ledningen.

För att dispens ska kunna meddelas krävs att sökanden påvisar risken med det aktuella trädet och inte endast visar på en generell bild av träd som en risk för ledningen. Skogsstyrelsen har för övrigt anfört att dispens sannolikt kan meddelas för de enstaka träd som kan komma att behöva fällas vid senare tidpunkt under förutsättning att ansökningarna utformas på ett godtagbart och individualiserat sätt.

Vid dessa förhållanden kan den inskränkning som biotopskyddsområdet innebär inte anses gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Mot denna bakgrund anser Mark- och miljööverdomstolen att hela det utpekade området ska ingå i biotopskyddsområdet.

Sammanfattning

Enligt Mark- och miljööverdomstolen har hela området sådana naturvärden som motiverar att ett biotopskyddsområde inrättas. Ett biotopskyddsområde riskerar dock att försvåra användningen av en kraftledning i transmissionsnätet. Med hänsyn till de

höga naturvärdena inom sidoområdet och att dessa bör kunna bevaras även efter att farliga träd har åtgärdats bedömer Mark- och miljööverdomstolen att dessa fall kan prövas inom ramen för en framtida dispensprövning. Det är därför inte motiverat att sidoområdet ska utgå ur biotopskyddsområdet. Vad Svenska kraftnät anfört i övrigt föranleder inte domstolen att göra någon annan bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsrådet Lars Borg, tekniska rådet Mikael Schultz samt hovrättsrådet Li Brismo och Ulf Wickström, referent.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2020-09-28
meddelad i
Växjö

Mål nr M 202-19

PARTER

Klagande

Affärsverket svenska kraftnät

Motpart

Skogsstyrelsen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skogsstyrelsens beslut från den 18 december 2018 i ärende nr SK 135-2018,
se bilaga 1

SAKEN

Biotopskyddsområde på fastigheten XX, Hörby kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Skogsstyrelsen beslutade den 18 december 2018, ärendenr SK 135-2018, med stöd av 7 kap. 11 § miljöbalken (MB) och 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., att den äldre naturskogsartade skogen på fastigheten XX i Hörby kommun, vars gränser markerats i terrängen samt angetts på till beslutet bifogade kartor, ska utgöra ett biotopskyddsområde.

Affärsverket svenska kraftnät (fortsättningsvis Svenska kraftnät) har överklagat Skogsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Svenska kraftnät har i första hand yrkat att biotopskyddsområdet ska ändras på så sätt att även sidoområdena till kraftledningens befintliga skogsgata undantas från biotopskyddsområdet. I andra hand har Svenska kraftnät yrkat att Skogsstyrelsens beslut ska upphävas och ärendet återförvisas för fortsatt handläggning.

Svenska kraftnät har åberopat en egen skrivelse angående systemdrifttillstånd daterad den 29 november 2018, egna riktlinjer för underhåll av ledningsgator och stationsytor daterade den 25 augusti 2015 samt fyra flygfoton.

Svenska kraftnät har redogjort för den rättsliga reglering som verket anser är relevant i målet samt vissa rättsfall med anknytning till denna.

Till stöd för sina yrkanden har Svenska kraftnät därutöver anfört i huvudsak följande.

Bakgrund

Svenska kraftnät har en 400 kV växelströms luftledning och fyra markförlagda 300 kV- likströmskablar (Sydvästlänken) intill det aktuella biotopskyddsområdet. Luftledningen sträcker sig mellan stationerna i Alvesta och Hurva och uppfördes 1977. Likströmsledningarna i mark går mellan Lindstad och Hurva och lades ned 2012-2014.

Luftledningen ska vara i trädsäkert utförande. För att säkerställa detta utför Svenska kraftnät underhållsröjning och avverkning vart åttonde år med en mellanliggande röjningsbesiktning. Svenska kraftnäts rätt att utföra underhåll säkerställs i ledningsrätt som bland annat ger Svenska kraftnät rätt att i luftledningens skogsgata röja befintlig vegetation samt att inom annat område, så kallat sidoområde (cirka 10 meter), fälla för ledningen hinderliga och farliga träd.

Inrättande av biotopskyddsområdet innebär att underhållsröjning och avverkning blir förbjuden i sidoområdet. En dispens från förbudet kan endast medges om dispensen inte strider mot förbudets syfte. Biotopskyddsområdet avser att bevara och främja naturvärden knutna till ädellövträd.

Underhållsåtgärdernas betydelse

De aktuella ledningarna ingår i stamnätet/transmissionsnätet och är av stor betydelse för rikets elförsörjning och då i synnerhet södra Sveriges. Merparten av den svenska elproduktionen sker i norr. Skåne är ett utpräglat underskottsområde och möjligheten till fortsatt överföring av förnybar el norrifrån är därför central för regionens försörjningstrygghet. De berörda anläggningarna bidrar också till att möjliggöra elöverföring mellan Sverige och dess södra grannländer. Denna överföring är viktig både för att kunna tillgodose elbehovet i södra Sverige vintertid och för den klimatnytta det innebär att kunna leverera förnybar el från svensk vatten- och vindkraft till EU.

Svenska kraftnät vidtar underhållsåtgärder för att upprätthålla driftsäkerheten för kraftsystemet. Underhållsåtgärderna är även nödvändiga för att följa gällande elsäkerhetsföreskrifter och se till att ledningen ger betryggande säkerhet mot person- och sakskada. Tillämpningen av elsäkerhetsföreskrifterna förtydligas i de åberopade riktlinjerna (se kap. 3.1). Om Svenska kraftnät inte kan utföra nödvändiga underhållsåtgärder får det allvarliga konsekvenser för driftsäkerheten, bland annat i form av ökad risk för elavbrott.

Om det faller träd på en ledning är systemet utformat för att slå ifrån den aktuella ledningen. Svenska kraftnät har som systemansvarig myndighet ansvaret för att hålla kraftsystemet inom sina normaldriftsgränser (se återopad skrivelse angående systemdrifttillstånd). Vilken komponent som helst ska kunna kopplas från utan att det påverkar systemets funktion. Inom 15 minuter ska driften vara återställd. Ett system som ska vara opåverkat av varje enskild händelse måste ges en robust utformning som är tålig mot störningar. Den grundläggande principen att kraftsystemet ska klara ett fel är ämnad att säkerställa att oförutsedda störningar kan hanteras utan påverkan på rikets elförsörjning. Det är därför en grundförutsättning att kända risker och felkällor inte förekommer i stamnätet.

De träd som riskerar att falla så nära att överslag och avbrott riskerar att ske måste därför kontinuerligt avverkas. Om detta inte kan göras riskeras vid en storm att flertalet ledningar samtidigt får avbrott, vilket sannolikt får till följd att belastningen på de ledningar som fortfarande är i drift blir för hög varpå även dessa inte klarar att hållas i drift. Transmissionsnätet är och ska vara uppfört för att klara extrema händelser och är av avgörande betydelse för samhällets förmåga att hantera dessa.

I Svenska kraftnäts driftskriterier ingår att transmissionsnätets ledningsgator är träd-säkra. Om ledningar som ingår i transmissionsnätet inte längre skulle vara träd-säkra måste Svenska kraftnät, för att klara verkets uppdrag, öka antalet ledningar i området, vilket i ett större perspektiv inte gagnar skogsvård och biotopskydd. Om Svenska kraftnät inte genom underhållsåtgärder kan trygga att luftledningen ger be-tryggande säkerhet mot person- och sakskada finns det i förlängningen risk för att ledningen enligt gällande föreskrifter måste tas ur bruk. En sådan situation skulle få oacceptabla konsekvenser.

Intresseavvägning

Kontinuerlig avverkning har skett i sidoområdet sedan 1977 och i samband med nedläggning av markkabeln. Detta framgår av återopade flygfoton. Skogsstyrelsen har dels inte utrett i tillräcklig omfattning, dels felaktigt bedömt de motstående intressen som enligt praxis ska vägas mot intresset av att skydda området i sin helhet.

Det är inte den olägenhet eller tidsutdräkt som ett dispensförfarande i sig kan innebära som motiverar en inskränkning av biotopskyddsområdet, utan det är konsekvenserna för det fall dispens inte meddelas som bör beaktas. En dispens får inte strida mot syftet med skyddet för området. Även om särskilda skäl för dispens föreligger kan alltså dispens för nödvändig avverkning hindras, t.ex. av biotopskyddsområdets syfte att bevara ädellövträd.

Elförsörjningen är ett prioriterat område för totalförsvaret. Svenska kraftnät är Sveriges elberedskapsmyndighet. Det innebär att verket ska se till att hela den svenska elförsörjningen har beredskap för händelser som krig, terrorhandlingar och jordbävningar. Den svenska totalförvarsplaneringen har hamnat i fokus och de brister som identifierats har initierat en upprustning av Sveriges beredskap. Som ett led i denna utreder Myndigheten för samhällsskydd och beredskap en riksintresseklassning inom totalförsvarets civila del av bland annat marken och vattnet där transmissionsnätet återfinns. Detta innefattar transmissionsnätets markanspråk på den aktuella platsen.

När det gäller riksintresseanspråk avseende energidistribution har ännu inte några särskilda områden pekats ut som riksintressanta av Statens energimyndighet, men vissa länsstyrelser har bedömt att bland annat transmissionsnätet för elförsörjning med 400 kV är av riksintresse. Enligt strategin för riksintressen från 1996 ska i fråga om energidistribution bestämmelser om riksintressen tillämpas på områden för anläggningar som är del i ett större sammanhängande system för energidistribution av nationellt intresse. Även detta omfattar transmissionsnätets markanspråk på den aktuella platsen.

Vid en avvägning mellan intresset av att det skyddade området ska inkludera ledningsgatans sidoområde och behovet av att värna anläggningarna måste det senare väga tyngre. Hänsyn måste vid denna bedömning tas till anläggningarnas nationella betydelse.

Andra sätt att tillgodose syftet med skyddet

Trots påverkan från avverkning för underhåll av ledningen under en längre tid samt från anläggandet av markkabeln synes naturmiljön och de värdefulla livsmiljöerna ha bevarats i sidoområdet. Svenska kraftnät är villigt att anpassa sina underhållsmetoder och skötseln av ledningsgatan så att, så långt det är möjligt, hänsyn tas till känsliga miljöer och så att den biologiska mångfalden gynnas. Ett avtal kan slutas för att säkerställa anpassade underhållsmetoder. Skogsstyrelsen har dock inte utrett dessa möjligheter.

Skogsstyrelsen har bestritt bifall till överklagandet samt yrkat att mark- och miljödomstolen ska inhämta yttranden från myndigheter som kan redogöra för biotopskyddets inverkan på riksintressen för energiproduktion och totalförsvaret. Till stöd för bestridandet har Skogsstyrelsen anfört i huvudsak följande.

Områdets naturvärden

Beslutet att skydda området motiveras av dess mycket höga naturvärden. Området har prioriterats utifrån nationella och regionala kriterier, fastställda i strategier för formellt skydd av skog, och har bedömts vara skyddsvärt i ett nationellt perspektiv samt vara en av länets mest värdefulla skogliga naturmiljöer.

Området, med tillhörande sidoområde till kraftledningen, har varit känt för sina naturvärden sedan det registrerades som nyckelbiotop av Skogsstyrelsen 1994. I beskrivningen av nyckelbiotopen poängteras särskilt den värdefulla kärlväxtfloran och ett antal arter som förekommer i området. Vid de fältbesök som gjorts inför bildandet av biotopskyddsområdet har även ett flertal strukturer och arter kopplade till ädellövskog noterats. Det finns ett påtagligt inslag av gamla träd och mängden död ved är bitvis mycket stor. Andelen gamla träd, det faktum att historiska kartor visar att området varit trädbevuxet under en mycket lång tid samt ett antal fynd av signalarter knutna till ädellövskog indikerar en lång skoglig kontinuitet.

Vid bildandet av biotopskyddsområdet bedömdes att området idag ska klassas som den skyddsvärda biotoptypen äldre naturskogsartad skog. Definitionen av denna

biototyp är att skogen ska ha uppkommit genom naturlig föryngring samt att ingen eller endast obetydlig avverkning har skett de senaste 30 åren eller att området bedöms ha varit trädbevuxet i flera trädgenerationer. Det finns ett kommande behov av skötsel i området, i form av selektiv röjning och frihuggning av stora träd, för att vårda de naturvärden som områdesskyddet är inrättat för. Sådan skötsel är inte att jämföras med den önskan som Svenska kraftnät har om att kunna avverka träd.

Inför bildandet av biotopskyddsområdet poängsattes området enligt Nationell strategi för formellt skydd av skog (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2017). Området fick maximalt antal poäng, vilket är mycket ovanligt även på nationell nivå. Området i sin helhet är därmed mycket högt prioriterat för skydd.

Det sidoområde som Svenska kraftnät vill undanta från biotopskyddsområdet hyser i sin helhet liknande värden som resterande delar av biotopskyddsområdet. Vid en kontrollinventering av det berörda sidoområdet under hösten 2018 fastställdes Skogsstyrelsens tidigare bedömning att området hyser mycket höga värden för flora och fauna och att delområdet därmed ska ingå i det planerade biotopskyddsområdet. Kontrollinventeringen visade även att skogslind, som i biotopskyddet ska utgöra en resurs för bevarande av genetisk variation, finns representerad även inom denna del av området. Sidoområdet hänger väl ihop med resten av området.

Yrkandet om justerad gräns - utgångspunkter

Svenska kraftnät har inte redovisat skäl som motiverar ett avsteg från utgångspunkten att hela det skyddsvärda området ska omfattas av biotopskyddet. Samhället och enskildas behov av el är ett starkt intresse, men naturmiljön och den biologiska mångfalden är ett väl så starkt intresse. Detta bekräftas inte minst av att bevarande av såväl biologisk mångfald som levande skogar ingår i de nationella miljö kvalitetsmål som riksdagen beslutat om och som i sin tur är en konsekvens av Sveriges internationella åtaganden. Ett elavbrott kan självfallet leda till större eller mindre olägenheter, men de är regelmässigt av kortare natur. Om höga och för flora och fauna viktiga naturvärden går förlorade är det oftast för gott.

Inom ett biotopskyddsområde får inte vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön. Det innebär dock inte att alla åtgärder inom området är förbjudna. Om det skulle uppstå ett behov av att t.ex. avverka ”riskträd”, kan det erhållas ett skriftligt besked från Skogsstyrelsen beträffande huruvida Skogsstyrelsen anser att avverkningsen kan skada naturmiljön eller inte. Om Skogsstyrelsen anser att tilltänkta åtgärder inte skadar naturmiljön torde ett sådant meddelande i praktiken vara tillräckligt trots att det inte rör sig om ett formellt tillstånd. I sådana fall där Skogsstyrelsen bedömer att önskad avverkning av riskträd kan skada naturmiljön finns visst utrymme att ge dispens för åtgärden enligt 7 kap. 11 § andra stycket MB. Möjligheten att ge dispens ska tillämpas restriktivt och i undantagsfall. I vissa fall kan det dock vara fråga om en situation som inte gått att förutse och det kan då vara proportionerligt med en dispens för en begränsad åtgärd. En sådan dispens kan, för att minska skadorna på naturmiljön, villkoras så att riskträd får kapas på ”risk-fri” höjd, varvid den kapade delen får ligga kvar inom biotopskyddsområdet alternativt att träd beskärs.

Om det finns behov av att vidta akuta åtgärder har Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) tidigare konstaterat att det av allmänna rättsgrundsatser får anses följa att nödvändiga och brådskande åtgärder får vidtas även om samtycke eller dispens inte kunnat inhämtas (se MÖD:s domar i mål M 8790-10 och M 9341-10).

Det finns således viss möjlighet för Svenska kraftnät att arbeta förebyggande med att trädsäkra ledningen.

Möjligheten att söka dispens

En prövning av en ansökan om dispens för att utföra trädsäkringsåtgärder i ett biotopskyddsområde görs i varje enskilt fall. Prövningen innefattar en avvägning mellan skadan i biotopskyddsområdet å ena sidan och tyngden i sökandens särskilda skäl å den andra. Upplevelsen att det är svårt att erhålla dispens i ett enskilt ärende säger därmed inget om förutsättningarna att beviljas dispens generell.

Utgångspunkten i det aktuella fallet och i fall med likadana förutsättningar är att dispens kan medges för de träd som utgör en verklig risk för ledningen. Med verklig

risk avses att någonting ytterligare, utöver trädlängden, ska tala för att trädet kan komma att skada en ledning på visst avstånd från biotopskyddsområdet. Vad utgången skulle bli i ett enskilt ärende där sökanden kan visa att de särskilda skäl som anförs är av sådan dignitet att inga som helst risker kan accepteras, kan Skogsstyrelsen inte spekulera i.

Riksintresse för energiproduktion och totalförsvaret

Den avvägning mellan olika intressen som har gjorts i det aktuella fallet har skett genom en vägning av intresset att bevara hela biotopen å ena sidan och olägenheten och tidsutdräkten som ett dispensförfarande innebär å andra sidan. Detta har sin förklaring i att det är dessa skäl som Svenska kraftnät har förebringat under handläggningen av ärendet. De skäl som Svenska kraftnät nu lyfter fram, dvs. att området skulle vara av riksintresse för energidistribution samt riksintresse för totalförsvaret, har framförts först nu. Det kan inte uteslutas att dessa intressen, och då i synnerhet intressen som rör totalförsvaret, har en annan dignitet än de som myndigheten tidigare har haft att beakta.

En avvägning mellan riksintressen i syfte att låta det ena intresset gå före det andra blir aktuell först efter att det kunnat konstateras att det föreligger en verklig konflikt mellan intressena. MB talar härvid om oförenliga intressen. Resultatet av avvägningen blir att det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken ska ges företräde. I fråga om intressen för totalförsvaret så är det endast områden som behövs för en anläggning för totalförsvaret som redan i lagtexten ges företräde.

Regleringen av kraftledningen

Det föreligger inte någon regelkonflikt mellan MB:s regler om biotopskydd och de funktionsbaserade regler som Svenska kraftnät hänvisar till.

Tidigare avverkning m.m.

Den kontinuerliga avverkningen i sidoområdet som Svenska kraftnät hänvisar till är inte av en sådan omfattning att områdets status som nyckelbiotop kan ifrågasättas.

De flygbilder som Svenska kraftnät åberopat visar till största delen avverkningar utanför biotopskyddsområdet. Vid ett fältbesök av Skogsstyrelsen i mars 2019 hittades sju stubbar från avverkade träd inom sidoområdets gränser. Flera av dessa var avverkade för länge sedan och kan alltså inte ha avverkats under den tidsperiod som flygbilderna visar. Detta tyder även på att avverkningen inom sidoområdet innan denna tidsperiod bör ha varit synnerligen begränsad. Det förhållandet att naturmiljön och den biologiska mångfalden har bevarats under den tid som röjningsarbete har utförts av Svenska kraftnät är inte att jämföra med att den är opåverkad. Då det inte finns några detaljerade studier av sidoområdet sedan tidigare går det inte att fastslå hur naturmiljön har påverkats av de ingrepp som har utförts. En alltför hård eller felaktig avverkning skulle dessutom kunna påverka även de naturvärden som finns innanför sidoområdet på ett negativt sätt. Det förhållandet att ett biotopskyddsområde behöver skötsel, i form av exempelvis selektiv avverkning, för att bevara och stärka naturvärden är mycket vanligt och gör det på intet vis mindre skyddsvärt. Enligt en av Skogsstyrelsen nyligen genomförd inventering behöver två tredjedelar av alla skyddade områden någon form av skötsel.

Svenska kraftnät har bemött Skogsstyrelsens yttrande och har därvid i huvudsak vidhållit det som anförts i överklagandet samt åberopat en skrivelse från Elsäkerhetsverket daterad den 21 januari 2019.

Skogsstyrelsen har yttrat sig över Svenska kraftnäts bemötande och har därvid vidhållit sin inställning och tillagt bland annat följande. Då det finns möjlighet att söka dispens finns det i nuläget ingen konflikt mellan olika riksintressen. Vid besök på platsen den 16 januari 2020 mättes höjderna på de längsta träden som står nära kanten av ledningsgatan. Inga träd var så höga att de skulle nå ledningen om de faller mot den. Det är däremot sannolikt att några av dem genom tillväxt inom några år uppnår sådan höjd. Vid fältbesöket bedömdes också att inga av träden i området på tio meters bredd är sådana att de ensamt är avgörande för att upprätthålla syftet med biotopskyddsbeslutet. Utifrån dessa omständigheter kan Skogsstyrelsen inte förutse att framtida dispenser rörande kraftledningens underhåll skulle kunna bli så pass omfattande att de skulle kunna anses stå i strid med syftet med skyddet. Om

Svenska kraftnät vid tidpunkten för en ansökan om dispens kan visa att ledningen fortsatt är ett angeläget allmänt intresse och att tillräcklig riskreducering inte kan ske på annat sätt, är det mycket som tyder på att förutsättningarna för dispens skulle vara uppfyllda för en begränsad åtgärd. Området är därmed inte ovanligt på så vis att det kan påstås att någon särskild omständighet skulle tala för att inte hela den skyddsvärda biotopen skulle omfattas av beslutet om bildande av biotopskyddsområde.

Skogsstyrelsen har även förelagts att yttra sig över huruvida MÖD:s dom i mål M 8785-18 medför att myndigheten nu gör en annan bedömning än tidigare. Skogsstyrelsen har med anledning av detta anfört att domen inte ger uttryck för att dispensmöjligheten ska tillämpas mer eller mindre restriktivt än tidigare, varför myndighetens syn på avgränsning vid bildande av biotopskyddsområdet inte påverkas.

Svenska kraftnät har, vad gäller MÖD:s dom, anfört att den på ett mycket tydligt sätt exemplifierar konflikten mellan miljöbalken å ena sidan och ellagen respektive elsäkerhetslagen å andra sidan. Oavsett om domen ger uttryck för att dispensmöjligheten ska tillämpas mer eller mindre restriktivt än tidigare, så visar den att det finns en stor risk för att dispens inte ges för nödvändiga åtgärder.

Svenska kraftnät har vidare yttrat sig över det som Skogsstyrelsen har tillagt i sitt yttrande över Svenska kraftnäts bemötande och har därvid åberopat en markanvändningskarta från Hörby kommuns översiktsplan samt tillagt i huvudsak följande.

Hushållningsbestämmelsernas innebörd

Vid prövning av frågor enligt 7 kap. MB ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden (se 2 kap. 6 § andra stycket MB). Inrättandet av biotopskyddsområdet innebär en förändrad användning av marken invid ledningen. Det ska således göras en prövning enligt hushållningsbestämmelserna oavsett om något utpekad riksintresseområde föreligger eller inte. Det krävs inte heller två oförenliga riksintressen eftersom det inte är fråga

om en sådan avvägning som avses i 3 kap. 10 § MB. 3 kap. 1 § MB är en grundläggande bestämmelse till stöd för avvägningen i fråga om användningen av mark- och vattenområden. Med ”föreliggande behov” enligt bestämmelsen avses anspråk på såväl förändringsåtgärder som bevarande och skydd av pågående användning av marken (se prop. 1985/86:3, s. 154).

Av hushållningsbestämmelserna följer att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energidistribution så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar (se 3 kap. 8 § första stycket MB). Detta gäller alltså för sådana områden som inte är utpekade som riksintresse. I uttrycket ”så långt möjligt” ligger enligt förarbetena att den avvägning som ska göras ska omfatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger (se prop. 1985/86:3, s. 155 samt prop. 1997/98:45, del 2, s. 30). I första hand är avsikten att i det enskilda fallet ge utrymme för samhällsekonomiska hänsynstaganden. Även konsekvenserna för berörda enskilda intressen ska vägas in.

Den beslutande myndigheten ska inte bara utreda och bedöma om området är sådant som enligt gällande delegation kan beslutas som biotopskyddsområde, utan också att beslutet uppfyller de krav som ställs på ett sådant beslut enligt MB och då särskilt hushållningsbestämmelserna.

Området är särskilt lämpligt för anläggningarna

Det är klarlagt att det aktuella området är särskilt lämpligt för energidistribution. Markkablarnas lokalisering prövades enligt MB i samband med att regeringen meddelade beslut om koncession och luftledningen har funnits på platsen under lång tid. Det är mycket svårt och kostsamt att hitta en annan plats för ledningarna eftersom det finns många motstående intressen i området (se åberopad markanvändningskarta). Ledningarna omnämns även i kommunens översiktsplan med anledning av frågan om skyddsavstånd vid exploatering i deras närhet. Ledningarnas lokalisering utgör således en integrerad del i kommunens planering.

Biotopskyddet kan påtagligt försvåra utnyttjandet av anläggningen

Redan risken för att utnyttjandet av anläggningen försvåras påtagligt ska beaktas vid prövningen enligt hushållningsbestämmelserna. Även om det finns en möjlighet att söka dispens är risken stor att sådan dispens inte erhålls. De begränsningar som biotopskyddet kan medföra innebär ett påtagligt försvårande eftersom det i förlängningen kan innebära att kraven på drift- och elsäkerhet inte kan upprätthållas och att verksamheten inte kan bedrivas på platsen.

En från allmän synpunkt god hushållning

Såväl Sveriges energipolitiska mål som klimatmål förutsätter en god överföringskapacitet. Om befintliga anläggningar inte kan utnyttjas som idag kan det leda till stora problem att klara omställningen.

Vid en sammantagen bedömning kan det inte anses förenligt med en god hushållning att inkludera det s.k. sidoområdet i biotopskyddsområdet. Skogsstyrelsen tycks inte ha gjort någon bedömning av konsekvenserna som biotopskyddet kan ha för elförsörjningen eftersom möjligheten till dispens finns. Detta är inte tillräckligt.

Även de slutsatser som Nätkoncessionsutredningen gör i sitt betänkande SOU 2019:30, s. 219, bör noteras. Där anges att det ”är märkligt att inte hänsyn tas till nödvändigt underhåll inom ledningsgatans sidoområde när beslut fattas om biotopskyddsområden”.

Avvägning mot enskilda intressen

Vid prövning av frågor om skydd av områden ska hänsyn även tas till enskilda intressen. (se 7 kap. 25 § MB). Svenska kraftnät har ledningsrätt för den berörda ledningen. I ledningsrätten ingår rätt att för tillsyn, underhåll, reparation och ombyggnad äga tillträde till berörda fastigheter. Ledningsrätten ger vidare Svenska kraftnät rätt att fälla för ledningen hinderliga eller farliga träd och buskar, inom och utanför skogsgatan. Det överklagade beslutet inskränker ledningsrätten. Om rätten att fälla för luftledningen hinderliga eller farliga träd inte säkras även i framtiden kommer

Svenska kraftnäts pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten att försvåras avsevärt.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen bedömer att målet är tillräckligt utrett med befintligt material och att det saknas skäl att inhämta yttranden på det sätt som Skogsstyrelsen yrkat.

Tillämpliga bestämmelser avseende biotopskydd framgår av Skogsstyrelsens överklagade beslut. Till detta vill domstolen framhålla följande. Biotopskyddsområden får inrättas i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. De inrättas i viss ordning, antingen genom generella föreskrifter om att lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, eller genom beslut i det enskilda fallet (7 kap. 11 § första stycket miljöbalken (MB)). Bildande av biotopskydd är en del av arbetet för att nå miljömålet Levande skogar. I 7 kap. 11 § MB framgår att mindre markområden får förklaras som skyddsområde. Någon närmare definition på vad som avses med mindre område finns inte i lagtexten. Av propositionen 2004/05:150, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, framgår att storleken på de områden som kan vara aktuella som biotopskyddsområden enligt bilaga två till förordningen om områdesskydd i sig medför begränsningar för områdenas storlek. Utgångspunkten är således att det skyddsvärda markområdet ska skyddas i sin helhet. Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön (7 kap 11 § andra stycket MB). I samma bestämmelse anges att om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. Vid prövning av om dispensgrund föreligger ska en intresseavvägning göras enligt 7 kap. 25 och 26 §§ MB. Kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten till att ge dispens bör tillämpas restriktivt. Särskilda skäl för dispens kan dock finnas med hänsyn till ett angeläget allmänt intresse (prop. 2008/09:214 s.95). I praxis har till exempel ökad trafiksäkerhet ansetts vara ett intresse som kan utgöra särskilda skäl för dispens (jfr MÖD 2005:73). MÖD har vidare i målet M 8785-18

(domdatum 2019-12-12) uttalat följande, avseende ansökan om dispens från biotopskydd för att få avverka träd (så kallade farliga kantträd) i anslutning till befintlig elledning; *Transmissionsnätets förutsättningar påverkar internationella, nationella, regionala och kommunala mål avseende bland annat beredskap och grundläggande stabilitet i samhället. Såväl ökad leveranssäkerhet som kraftledningens säkerhet utgör därför angelägna allmänna intressen som bör kunna medföra att det finns särskilda skäl för dispens. Förhållandet att dispens endast ges i det enskilda fallet förutsätter dock en bedömning av åtgärdens verkningar och möjliga alternativ utifrån förutsättningarna på den aktuella platsen.*

Elförsörjning är en samhällsviktig verksamhet. Enligt 3 kap. 1 § ellagen (1997:857) ska ett företag som bedriver nätverksamhet ansvara för drift och underhåll av sitt ledningsnät samt svara för att dess ledningsnät är säkert, tillförlitligt och effektivt och för att det på lång sikt kan uppfylla rimliga krav på överföring av el. Av 3 kap. 9a § ellagen framgår att det föreligger ett så kallat funktionskrav för eldistributionen som innebär att oplanerade avbrott inte får överstiga tjugofyra timmar. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2005/06:27 s.22ff) framhålls att elförsörjningens betydelse för samhället är så stor att elavbrott som överstiger tjugofyra timmar alltid måste anses oacceptabelt.

I propositionen 1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. (s.203) framhålls att ellagen och miljöbalken gäller parallellt. MÖD har i ett avgörande från 2011 (dom i målet M 8790-10 från den 13 juni 2011) slagit fast att en ordning där ett elbolag måste erhålla dispens eller annat besked från Skogsstyrelsen före vidtagande av åtgärder för att trygga en säker elförsörjning inte strider mot proportionalitetsprincipen även med beaktande av att intresset av att genom biotopskydd skydda ett visst område i sin helhet ska vägas mot eventuella motstående intressen. Härvid konstaterade MÖD även att det följer av allmänna rättsgrundsatser att nödvändiga och brådskande åtgärder får vidtas även om samtycke eller dispens inte kunnat inhämtas.

Sammantaget, med beaktande av ovan, gör mark- och miljödomstolen bedömningen att möjligheten av att bilda ett biotopskyddsområde samt skyddsområdets utsträckning, inte ska begränsas av Svenska Kraftnäts intresse av att skydda sidoområdet till befintlig luftledning. Detta gäller även med beaktande av vad Svenska Kraftnät anfört i sitt överklagande avseende tillämpning av miljöbalkens hushållningsprincip. Det saknas därför skäl att ändra, eller undanröja och återförvisa, Skogsstyrelsens överklagade beslut. Svenska Kraftnäts överklagande ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 19 oktober 2020.

Lena Stjernqvist

Mats Käll

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Lena Stjernqvist, ordförande, och tekniska rådet Mats Käll.