



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060307

DOM
2017-06-07
Stockholm

Mål nr
M 9397-16

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-10-25 i mål nr M 1673-16, 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

Nätkoncession för linje för 40 kV luftledning från Offer till Västhammar i Sollefteå och Kramfors kommuner

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen villkor 1.4 i Energimarknadsinspektionens beslut.

Dok.Id 1338079

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 9395-16 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 1.4 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 Offer och Västhammar berör inga våtmarker alls varför det överklagade villkoret inte fyller någon reell funktion. Sannolikheten för att en våtmark kommer uppstå längs den aktuella ledningssträckan får betraktas som så liten att det framstår som omotiverat att föreskriva ett särskilt villkor för just den naturtypen.

Det aktuella villkoret innebär 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 underhållet 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. Att avgränsa villkor till sådana våtmarker är mycket olämpligt, eftersom det särskilt är mindre våtmarker som kan ta stor skada av en elledning. Inventeringen av våtmarker i norra Sverige var begränsad till våtmarker om minst 50 hektar och bedömningen av naturvärden till helt lokala värden i våtmarken och inte till de positiva effekter som en våtmark kan ha på mer storskalig nivå. Det går därför inte att med tillräcklig säkerhet utesluta att våtmarker förekommer längs ledningen.

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. Omaklet 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 detta mål där det såvitt framgår saknas uppgifter om våtmarker. 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 uppgifter om våtmarker längs den aktuella ledningen och Energimarknadsinspektionen har motiverat villkoret med att det inte med tillräcklig säkerhet kan uteslutas att sådana finns. E.ON Elnät har anfört att villkoret inte fyller någon funktion och 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
2016-10-25
meddelad i
Nacka strand

Mål nr M 1673-16

KLAGANDE

E.ON Elnät Sverige AB
205 09 Malmö

Ombud: T K
Adress hos bolaget

MOTPART

Energimarknadsinspektionen
Box 155
631 03 Eskilstuna

ÖVERKLAGAT BESLUT

Energimarknadsinspektionens beslut den 22 februari 2016 i ärende nr 2014-101595,
se [bilaga 1](#)

SAKEN

Nätkoncession för linje för 40kV luftledning från Offer till Västhammar i Sollefteå
och Kramfors kommuner

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen upphäver villkor 1.2 och villkor 1.3 i det överklagade beslutet.
2. Mark- och miljödomstolen ändrar villkor 1.4 i det överklagade beslutet till följande lydelse.

Körning för planerat underhåll, inspektion eller reparation av ledningen får bara ske på våtmarker när dessa är tjälade. Om körskadorna uppstår vid körning för akuta åtgärder på våtmarker ska dessa återställas.
3. Mark- och miljödomstolen ändrar villkor 1.5 i det överklagade beslutet till följande lydelse.

Dok.Id 473667

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

Vid passage av vattendrag ska tillfälliga eller permanenta broar användas. Körning i vattendrag eller på stränder får endast ske om det är tekniskt eller miljömässigt motiverat eller vid akuta situationer. Vid sådan körning ska naturmiljön skyddas genom utläggande av t.ex. virke eller ris. När arbetet är klart ska tillfälliga broar och utlagt skydd avlägsnas. Träd och buskar ska i största möjliga mån stå kvar i vattenbryn.

BAKGRUND

Energimarknadsinspektionen (Ei) beslutade den 22 februari 2016 att meddela E.ON Elnät Sverige AB (E.ON) förlängd nätkoncession för linje för 40 kV luftledning från Offer till Västhammar i Sollefteå och Kramfors kommuner i Västernorrlands län. Nätkoncessionen förenades med bl.a. följande villkor.

- 1.1 Verksamheten ska utöver vad som anges i detta beslut bedrivas i huvudsak i enlighet med vad E.ON Elnät Sverige AB har angivit i ansökan med bilagor eller i övrigt åtagit sig i ärendet.
- 1.2 Vid stolpbyte ska så långt möjligt sådana ledningsstolpar och monteringsmetoder väljas som minskar riskerna för elskador på fåglar jämfört med det befintliga utförandet. Innan några ledningsstolpar byts ut ska E.ON Elnät Sverige AB samråda med Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Samrådet ska hållas innan E.ON Elnät Sverige AB bestämt vilken stolptyp och monteringsmetod som ska användas.
- 1.3 Faslinorna får inte monteras vertikalt i förhållande till varandra om det inte går att säkerställa att sådan montering inte innebär någon ökad risk för att fåglar kolliderar med faslinorna.
- 1.4 Framförande av maskiner för underhåll, inspektion eller icke-brådiskande reparation av ledningen får bara ske på våtmarker när marken är tjälad. Vid genomförande av brådiskande 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.
- 1.5 Maskiner får inte framföras i eller genom vattendrag. Vid passage av vattendrag ska befintliga eller tillfälliga broar användas. Virke och ris får inte läggas eller lämnas i vattendrag och träd och buskar ska i största möjliga mån stå kvar i vattenbryn.

YRKANDEN M.M

E.ON har, så som bolaget slutligen utformat sin talan, yrkat

- att villkor 1.2 ska ges följande lydelse

Inför en åtgärd som omfattar byte av samtliga ledningsstolpar, ska koncessionsinnehavaren samråda med länsstyrelsen. Vid samrådet ska hänsyn tas till vilka stolptyper, ledningsfästen och monteringsmetoder som minimerar risken för elskador på eller barriäreffekter för fåglar. Samrådet ska genomföras innan koncessionsinnehavaren har bestämt vilken stolptyper mm. som ska användas vid ombyggnationen.

- att villkor 1.3 upphävs.

- att villkor 1.4 ska ges följande lydelse

Vid framförande av motordrivna fordon i terräng längs ledningen för projektering, byggande, underhåll, skötsel och inspektion ska koncessionsinnehavaren använda de maskiner och metoder som medför minsta möjliga ingrepp i lokalmiljön. Skador i marken ska återställas i godtagbart skick.

- att villkor 1.5 upphävs.

Ei har bestritt bifall till E.ON:s yrkanden.

UTVECKLING AV TALAN

Till stöd för sin talan har parterna i huvudsak anfört följande.

E.ONBakgrund

Den meddelade nätkoncessionen avser en befintlig 40 kV-ledning mellan Offer och Västhammar i Sollefteå och Kramfors kommuner. Ledningen är ca 16 km lång och löper mestadels genom skogsmark. Ledningen passerar Ångermanälvens huvudfåra

ca 3 km söder om Offer. Ledningen uppfördes 1995-1996 och är i huvudsak utförd som enkelträstolpar med horisontellt monterade faslinor. Huvuddelen av ledningen är utförd med isolerade faslinor. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har beslutat att en förlängning av nätkoncessionen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Till ansökan om förlängning av nätkoncessionen har en miljökonsekvensbeskrivning upprättats. E.ON har även inkommit med en komplettering den 27 januari 2016. Av de ingivna handlingarna 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 viss påverkan på naturmiljön kan komma att ske vid erforderliga röjnings- och underhållsarbeten.

Grunder för överklagandet

Rättsliga utgångspunkter

Ellagen (1997:857) innehåller inga närmare anvisningar om hur koncessionsvillkor ska utformas. Av ellagen framgår dock att bestämmelserna i 2-4 kap. och 5 kap. 3 § respektive 6 kap. miljöbalken ska tillämpas. Miljöbalkens allmänna utgångspunkter för villkorsskrivning bör därför tillämpas vid villkorsskrivning enligt ellagen. En sådan allmän utgångspunkt är att tillståndsmyndigheten, i det här fallet 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 (jfr MÖD 2009:2). 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 E.ON att bedriva sin nätverksamhet på rimliga grunder. Ett avsteg från ett koncessionsvillkor kräver en ansökan om villkorsändring hos Ei enligt 2 kap. 15 j § ellagen. Prövningen sker enligt vanliga bedömningsgrunder för koncession, d.v.s. Ei gör en prövning baserat på om den är motiverad med hänsyn

till i ellagen angivna intressen och om förutsättningar i övrigt föreligger. Med hänsyn till Ei:s mycket långa handläggningstider (normal handläggningstid uppgår till minst två år) är det inte rimligt eller ens möjligt för E.ON att bedriva nätverksamhet baserad på möjligheten att få koncessionsvillkor ändrade. Ett villkor måste även vara utformat så att det inte råder någon tvekan om vad som krävs av tillståndshavaren. Det ska gå att objektivt fastställa när en överträdelse har skett. Vikten av klara och tydliga villkor har även understrukits av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2006 s. 310.

Villkor 1.2 och villkor 1.3

Det har inte framkommit något i miljökonsekvensbeskrivningen eller av de inkomna yttrandena som motiverar att särskild hänsyn ska tas till ledningens påverkan på fåglar. De aktuella villkoren har därför inte någon egentlig koppling till omständigheterna i det nu 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. 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 Ei:s krav på monteringsmetod. Ett sådant ställningstagande kan därför inte på förhand utmynna i ett koncessionsvillkor. I det aktuella ärendet är faslinorna till huvuddelen isolerade, vilket innebär att risken för strömgenomgång för fåglar är kraftigt begränsad. Norr om Ångermanälven, på en sträcka av ca 3 km, är dock linorna oisolerade. E.ON har inte fått några som helst indikationer på att det förekommit eller förekommer någon särskild problematik kring påflygande fågel och/eller eldöd längs med hela den aktuella ledningen. E.ON vidhåller därför sin tidigare framförda uppfattning att det inte är skäligt med några ytterligare skadeförebyggande åtgärder med avseende på fågelssäkring i nuläget. Skulle mot förmodan en sådan problematik uppkomma i framtiden, avser E.ON vidta erforderliga skadeförebyggande åtgärder som utifrån då rådande förutsättningar och med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet är skäliga. Den aktuella koncessionen är meddelad på obestämd tid och villkoren måste därför

spegla teknikutvecklingen över tid. Ett förbud mot en särskild monteringsmetod kan förhindra E.ON att i framtiden vid val av ledningsstolpe och monteringsmetod uppfylla kravet om att använda bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken eller åsamka E.ON onödiga merkostnader. Det är sålunda av vikt att villkorsutformningen inte på förhand har någon inlåsningseffekt. Eftersom de nu aktuella stolparna på ledningssträckan har horisontellt monterade faslinor blir förbudet mot vertikalt monterade faslinor i praktiken endast relevant när E.ON 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.

Enligt E.ON:s mening utgör ett utbyte av samtliga ledningsstolpar på sträckan 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. E.ON är medveten om att det inte bör föreskrivas villkor respektive skyddsåtgärder i tillstånd eller förelägganden avseende skyldigheter eller situationer som klart regleras av befintlig lagstiftning (MÖD M 1397-08). Trots det har E.ON ingen erinran mot, att om mark- och miljödomstolen finner det lämpligt, villkorsvis förtydliga denna samrådsskyldighet i enlighet med E.ON:s yrkande.

Villkor 1.4

Villkoret innehåller ett generellt förbud mot att framföra maskiner på våtmark som inte är tjälad. Enligt E.ON tar inte Ei 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. Såvitt gäller villkorets lämplighet beaktar inte Ei i tillräcklig utsträckning E.ON:s ansvar att upprätthålla och tillhandahålla tillförlitliga elleveranser. E.ON:s nätverksamhet förutsätter en flexibilitet såvitt avser när och

hur underhålls- och reparationsarbetena ska utföras. En omständighet som helt står utanför E.ON:s kontroll är att våtmarkerna endast är tjälad under en begränsad del av året. En mild vinter kan således medföra stora problem för E.ON att utföra erforderliga underhålls- och reparationsåtgärder av ledningen. Med hänsyn till att årsmedeltemperaturen stiger i Sverige och varmare vintrar förväntas kommer villkoret dessutom att bli mer och mer begränsande med tiden. Med beaktande av detta är det inte rimligt att E.ON i händelse av en mild vinter ska behöva ansöka om ändring av nämnda koncessionsvillkor för att kunna utföra planerade underhålls- och reparationsarbeten i våtmarker. Villkoret inger alltså betänkligheter ur ett processekonomiskt perspektiv. E.ON skulle behöva ansöka om ändring av ett koncessionsvillkor för att kunna utföra planerade underhålls- och röjningsarbeten i våtmarker när marken inte är tjälad. E.ON kan omöjligen bedriva nätverksamhet på sådana premisser. Enligt E.ON:s uppfattning borde villkoret rimligen, oberoende av markförhållanden, uteslutande ta sikte på att E.ON alltid väljer den metod som medför minsta möjliga ingrepp i lokalmiljön. Reparations- och underhållsåtgärder måste rätteligen anpassas efter de platsspecifika förhållandena samt i dialog med länsstyrelsen och berörda fastighetsägare. Villkoret tål även att ifrågasättas ur rättsäkerhetssynpunkt. Villkoret saknar en närmare precisering om hur begreppet "brådskande reparationer" ska tolkas. Enligt E.ON:s mening är samtliga underhålls- och reparationsåtgärder mer eller mindre brådskande.

Villkor 1.5

Den aktuella ledningen berör och korsar bl.a. Ångermanälvens huvudfåra och i viss mån kantzonen och ön Prästholmen. Mot bakgrund härav ställer sig E.ON frågande till Ei:s villkorskrav innefattande ett totalförbud mot att framföra maskiner i ett eller genom ett vattendrag. Eventuella arbeten i vatten m.m. hanteras genom bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken antingen som anmälnings- eller tillståndspliktig vattenverksamhet. För det fall arbeten i vatten är nödvändigt kommer E.ON att ansöka om tillstånd eller göra en anmälan i vederbörlig ordning. Det är därför direkt olämpligt att ha en villkorsvis reglering härom i ett koncessionsbeslut. Konsekvensen av det föreskrivna villkoret är att E.ON dessutom måste ansöka om en villkorsändring av villkor 1.5 för att kunna utföra eventuella

arbeten i vatten trots att erforderliga tillstånd eller beslut i anledning av arbeten i vatten redan är för handen. Det förskrivna villkoret bör därför utgå.

Energimarknadsinspektionen

Ei hänvisar till vad myndigheten skrivit i sitt beslut angående nödvändigheten av de villkor som E.ON klagar över och tillägger därutöver följande.

Villkor 1.2 och 1.3

Gällande ledningens barriäreffekter anser Ei att det visserligen är önskvärt att E.ON vid stolpbyte tar hänsyn också till dessa, men att det skulle strida mot förbudet mot reformatio in pejus att ändra villkoret på sätt som E.ON föreslår. Att minska de barriäreffekter som en luftledning medför bör enligt Ei:s uppfattning vara mycket svårt, med hänsyn till att faslinorna redan idag är horisontellt monterade. E.ON:s föreslagna villkorsskrivning lämnar helt åt nätbolaget att avgöra om något samråd ska ske med länsstyrelsen eller inte, vilket sätter själva syftet med villkoret ur spel. E.ON kan, om det av E.ON föreslagna villkoret används, till exempel 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. Länsstyrelsen 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 1.2 och 1.3 innebär inte att E.ON hindras från att välja bästa möjliga teknik utan utgör tvärtom delvis ett utflöde av den principen. E.ON ska vid varje stolpbyte använda sig av bästa möjliga teknik och för att säkerställa att E.ON skaffar sig den kunskap som krävs och för att säkerställa att tillräcklig hänsyn tas till ledningens påverkan på fågellivet måste E.ON först samråda med länsstyrelsen. Vad gäller villkor 1.3 om vertikalt monterade faslinor gäller det både vid byte av enstaka stolpar och av byte av samtliga stolpar. E.ON:s uppgift om 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 E.ON. Villkoret behövs ändå för att säkerställa att E.ON i framtiden inte ändrar uppfattning i fråga om att byta enstaka stolpar, eller för det fall samtliga stolpar ska bytas. Fåglar utgör

inget särintresse vid Ei:s tillståndsprövning. Däremot 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, som de här överklagade villkor 1.2-1.4, 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 E.ON:s åtaganden, i den mån sådana alls förekommit, inte är tillräckliga för att ett bibehållande av ledningen ska anses vara förenligt med miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Ei har gjort en avvägning mellan de kostnader som ett krav på samråd och ett krav på att så långt som möjligt välja fågelvänligare ledningsstolpar kan medföra mot 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 länsstyrelsen, som är huvudsaklig tillsynsmyndighet 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 Ei:s bedömning att det är rimligt att ställa de krav som Ei gjort genom sitt beslut om nätkoncession. 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 (prop. 1997/98:45 II s. 150). Att ändra markanvändning från skogsbruk till kal ledningsgata innebär alltså en väsentlig

förändring av naturmiljön. Utbyte av enstaka stolpar medför med säkerhet inte att samrådskravet i 12 kap. 6 § miljöbalken aktiveras.

Villkor 1.4

Villkor som en myndighet ställer för utövandet av en tillståndspliktig verksamhet måste vara tydliga för att det på ett objektivt och rättssäkert sätt ska gå att fastställa om och när en överträdelse av villkoret har skett (jfr NJA 2006 s. 310). Det förslag till villkorsskrivning som E.ON har tagit fram skulle göra det mycket svårt för både E.ON 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 ankommer på sökanden att visa att en verksamhet uppfyller de krav som ställs på den genom miljöbalkens allmänna hänsynsregler (2 kap. 1 § miljöbalken, prop. 1997/98:45 s. 211, jfr även MÖD 2005:9). Detta görs framför allt genom miljökonsekvensbeskrivningen. E.ON har i ansökan varken presenterat någon information om olika maskiner som kan användas, eller preciserat vilka de tillräckliga skyddsåtgärderna är som E.ON vidtar vid körning på otjälad våtmark. När E.ON inte har visat att verksamheten kan tillåtas utan att nätkoncessionen förenas med villkor ska Ei förena nätkoncessionen med villkor enligt 2 kap. 11 § ellagen jämförd med 2 kap. 2-3 §§ miljöbalken. 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 (prop. 1997/98:145 I s. 65 f.). Utgångspunkten i villkor 1.4 är därför 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 E.ON 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 (våtmarker). 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 enligt Ei inte orimligt att kräva att E.ON planerar sina åtgärder på våtmarker till de (möjligen, allt färre) dagar på året då marken är tjälad. Vid brådskande åtgärder, det vill säga när

det av drifts- eller säkerhetsskäl inte går att invänta tjälen, får E.ON enligt villkoret ändå använda sig av markgående maskiner. Att E.ON är tvunget att i alla fall av markskada på våtmark åtgärda skadan tjälar 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 E.ON 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 att de skador som E.ON ändå orsakar också ska åtgärdas av E.ON så att marken i möjligaste mån återställs till ursprungligt skick. Villkoret med Ei:s utformning tydliggör även att det inte är acceptabelt vid underhåll av elledningar att orsaka irreversibla markskador på våtmark. En begränsning till "godtagbar" återställning är varken uppföljbar inom ramen för tillsynen eller tillräcklig med hänsyn till miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Villkor 1.5

Det är troligt att många av de åtgärder som omfattas av villkor 1.5 också kräver en ansökan om tillstånd eller en anmälan om vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Ellagen och miljöbalken gäller dock parallellt och en eventuell tillstånds- eller anmälningsplikt enligt miljöbalken eller annan författning påverkar inte nödvändigtvis prövningen av en ansökan om nätkoncession. På samma sätt påverkas inte tillsynen enligt miljöbalken av om en nätkoncession gäller eller inte (prop. 1997/98:90 s. 200). Samtidigt ska Ei enligt 2 kap. 11 § ellagen föreskriva de villkor som krävs för att skydda bland annat miljön (jfr prop. 1997/98:90, s. 203 f. och prop. 1957:161, s. 47 f.). Bara avseende frågor som uttryckligen prövats enligt miljöbalken är en ny prövning enligt ellagen obehövlig (2 kap. 8 a § ellagen). I detta fall har verksamheten inte tidigare prövats enligt miljöbalken med upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning och nödvändiga underhållsåtgärder vid bedrivande av verksamheten har inte bestämts. Villkor 1.5 har heller ingen påverkan på de krav som ställs genom 11 kap. miljöbalken utan är ett utflöde av Ei:s tillämpning av 2 kap. 11 § ellagen och 2 kap. miljöbalken. E.ON kan ansöka om ändring av villkoret om så skulle krävas i framtiden, men Ei:s utgångspunkt är att arbeten som kräver att

maskiner framförs i vatten inte ska ske under ledningens livstid. Nödvändiga arbeten får genomföras med hjälp av tillfälliga broar, till fots eller från luften.

REMISSYTTRANDEN

Länsstyrelsen i Västernorrlands län och Sollefteå kommun har yttrat sig och har i huvudsak anfört följande.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län

Länsstyrelsen anser att villkor 1.2, 1.4 och 1.5 bör kvarstå, dock efter viss omformulering. Länsstyrelsen har inga invändningar mot att villkor 1.3 upphävs.

Villkor 1.2

Länsstyrelsen instämmer delvis med E.ON:s synpunkter gällande villkor 1.2.

Villkoret bör dock omformuleras enligt länsstyrelsens förslag. Länsstyrelsen anser att det ska finnas med ett krav på samråd inför en eventuell ombyggnation av kraftledningen. Samrådet ska dock ske med både länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden, eftersom de båda myndigheterna ansvarar för olika delar av tillsynen enligt miljöbalken. Den kommunala miljönämnden ansvarar för den operativa tillsynen avseende miljöfarlig verksamhet och länsstyrelsen ansvarar bl.a. för tillsynen avseende artskyddsbestämmelserna, vilket kan komma ifråga när det gäller ledningens påverkan på vissa fågelarter. Genom samrådet kan myndigheterna erhålla nödvändig information om stolptyper och ledningsfästen m.m., samt ges möjlighet att ställa relevanta krav på E.ON inom respektive tillsynsområde. Med hänvisning till ovanstående anser länsstyrelsen att villkor 1.2 ska kvarstå, men omformuleras enligt följande förslag:

Inför en åtgärd som omfattar byte av samtliga ledningsstolpar ska E.ON Elnät Sverige AB samråda med länsstyrelsen och den kommunala nämnd som är ansvarig för tillsyn avseende miljöfarlig verksamhet. Vid samrådet ska hänsyn tas till vilka stolptyper, ledningsfästen och monteringsmetoder som minimerar risken för elskador på eller barriäreffekter för fåglar. Samrådet ska genomföras innan E.ON Elnät Sverige AB har bestämt vilken stolptyp m.m. som ska användas vid ombyggnationen.

Villkor 1.3

Länsstyrelsen noterar E.ON:s synpunkter angående villkor 1.3 och har inga invändningar mot att villkoret upphävs.

Villkor 1.4

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak med E.ON:s synpunkter gällande villkor 1.4. Länsstyrelsen anser dock att E.ON:s förslag på villkor bör anpassas så att de termer som används stämmer överens med de som står i terrängkörningsförordningen (TKF). Enligt TKF får körning på barmark i terräng ske av alla de som utför projektering, byggande, underhåll och skötsel av kraft-, gas-, vatten- eller avloppsledningar samt radio- eller teleanläggningar (1 § andra stycket punkt 1). Länsstyrelsen anser att en koppling till TKF tydliggör att villkoret gäller i samband med all körning med motorfordon på barmark i terräng som får ske längs kraftledningen utan att E.ON söker särskilt undantag från Terrängkörningslagen (1975:1313). Länsstyrelsen anser vidare att formuleringen "... i godtagbart skick" i slutet av sista meningen i villkor 1.4 ska tas bort. Innebörden av "i godtagbart skick" eller vem som ansvarar för denna bedömning framgår inte, vilket gör det svårt för tillsynsmyndigheten att avgöra om villkoret har följts eller inte. Med hänvisning till detta anser länsstyrelsen att villkor 1.4 ska kvarstå, men omformuleras enligt nedanstående förslag:

Vid framförande av motordrivna fordon i terräng längs kraftledningen i samband med projektering, byggande, underhåll och skötsel ska E.ON Elnät Sverige AB använda de maskiner och metoder som medför minsta möjliga ingrepp i miljön. Skador som orsakas på marken ska återställas.

Villkor 1.5

Gällande villkor 1.5 framför E.ON i sin överklagan att arbeten i vatten regleras i 11 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen vill dock påpeka att endast åtgärder som syftar till att förändra vattnets djup eller läge omfattas av begreppet vattenverksamhet. Körning med motorfordon i vattendrag och eventuella körskador på grund av sådan körning kan inte hänföras till vattenverksamhet. Det är därför enligt länsstyrelsens bedömning lämpligt att föreskriva ett förbud mot sådan körning. När det gäller

kravet på att virke eller ris inte får lämnas i vattendraget anser länsstyrelsen att det ska omformuleras så att material som riskerar att orsaka vandringshinder för fisk inte får lämnas kvar i vattendrag. Större mängder virke, grenar och ris som lämnas i vattnet men inte utgör ett vandringshinder direkt, kan ändå orsaka vandringshinder genom att ytterligare material efterhand fastnar och tillslut skapar ett vandringshinder. Enstaka stockar, grenar eller ris som av misstag blir kvar i vattendrag utgör inte något brott mot villkoret om villkoret formuleras enligt länsstyrelsens förslag nedan. Länsstyrelsen anser att kravet på att lämna skyddszoner intill vattendrag och sjöar, i enlighet med Ei:s ursprungliga villkor, ska kvarstå. Kravet ska dock förtydligas genom att ta bort orden "i största möjliga mån", eftersom länsstyrelsen anser att det är en för otydlig formulering i ett villkor. Om det finns lågvuxna träd och buskar vid vattendrag och sjöar anser länsstyrelsen att dessa alltid ska sparas. Även om ett villkor om skyddszoner föreskrivs, har E.ON möjlighet att kapa höga toppar på träd och buskar i anslutning till sjöar och vattendrag. Därmed kan E.ON trädsäkra ledningen utan att orsaka onödig påverkan på vattenmiljöer eller bryta mot villkoret. Med hänvisning till ovanstående anser länsstyrelsen att villkor 1.5 ska kvarstå, men omformuleras enligt följande förslag:

Körning med arbetsfordon i eller genom vattendrag får inte ske i samband med projektering, byggande, underhåll och skötsel. Vid passage av vattendrag ska befintliga eller temporära broar användas. När arbetet är klart ska temporära broar tas bort. Stockar, grenar eller ris som riskerar att orsaka vandringshinder för fisk får inte lämnas i vattendrag. Vid röjningsåtgärder i ledningsgatan ska skyddszoner med lågvuxna träd och buskar lämnas i anslutning till vattendrag och sjöar.

Sollefteå kommun

Sollefteå kommun har tidigare yttrat sig i ärendet i samband med samråd inför beslut från Ei. Kommunens synpunkter gällde jordbruksbygden vid Stöndar-Offer som främst vår och höst nyttjas frekvent av fågel. Kommunen ansåg och anser fortfarande att fågelförekomsten är av så pass stor vikt att E.ON bör anpassa ledningsdragningar i området för att i så liten utsträckning som möjligt påverka fågelfaunan negativt. Ei:s villkorsformulering i 1.2 skulle förslagsvis kunna preciseras genom att kravet på samråd i andra stycket endast gäller den del av

ledningsgatan som har stor förekomst av sträckflygande fågel, lämpligen de öppna markområden som återfinns mellan Ångermanälven och Högfors. Villkor 1.3 anser kommunen inte behövs om skrivningen i villkor 1.2 kvarstår. För eventuell ändring av villkor 1.4 och 1.5 har kommunen ingen erinran.

BEMÖTANDE

E.ON har genmält i huvudsak följande.

Villkor 1.2 och 1.3

E.ON vidhåller sin inställning att villkor 1.2 ska ändras och villkor 1.3 ska upphävas. E.ON ställer sig frågande till Ei:s invändning att E.ON:s yrkande skulle strida mot förbudet mot reformatio in pejus. E.ON anser uppenbarligen inte att den yrkade villkorsändringen försätter E.ON i en sämre position, i så fall hade E.ON yrkat annorlunda. Principen tar heller inte sikte på den klagandes egna yrkande.

Vad beträffar villkor 1.3 vidhåller E.ON att det är olämpligt att i koncessionsbeslut låsa framtida teknikval. Sådana val måste kunna anpassas till teknikutvecklingen och det är därför av största vikt att villkorsutformningen inte får en inlåsningseffekt. Detta gör sig särskilt gällande i frågor av det slag som val av stolpar och monteringsmetod.

Den sträcka som kommunens synpunkt avser är den del av ledningen som inte är isolerad. Som tidigare nämnts finns det dock inga indikationer på att den aktuella ledningen har en särskilt negativ påverkan på fåglarna på någon del av ledningssträckan. E.ON har under tillståndsprocessen åtagit sig att vidta försiktighetsåtgärder längs den icke isolerade sträckan, för det fall E.ON skulle få indikationer på att ledningen givit upphov till eldöd eller påflygningar. Längs hela ledningssträckan är stolparnas faslinor horisontellt monterade, vilket Ei anser minskar riskerna för fåglar (jfr .villkor 1.3). Det ska också noteras att den aktuella ledningen är en 40 kV-ledning, dvs. är inom vad som brukar benämnas regionnätet. Avstånden mellan faslinorna i regionnätet är normalt så stort att de allra flesta

fåglars vingspann är för litet för att två faslinor ska kunna beröras samtidigt, vilket ytterligare reducerar risken för eldöd.

E.ON uppfattar att kommunen föreslår att samråd ska ske dels vid byte av samtliga ledningsstolpar, dels vid byte av (färre) ledningsstolpar inom ett visst angivet område. E.ON vill framhålla att bolaget inte har någon erinran mot att samråd sker inför byte av samtliga ledningsstolpar. E.ON anser dock att det aktuella området inte är av så synnerligt värde för fågellivet eller att ledningen innebär en sådan särskild risk för fågellivet, att ytterligare villkor är motiverade. I likhet med vad som anförts beträffande villkor 1.3, är det dessutom olämpligt att peka ut ett särskilt område i ett koncessionsbeslut som är obegränsat i tid och där ett stolpbyte inte är planerat inom överskådlig framtid. Ett byte av monteringsmetod för faslinorna blir normalt aktuellt först när samtliga ledningsstolpar ska bytas ut. Att inför ett enskilt stolpbyte genomföra samråd kring faslinornas montering framstår därför som meningslöst ur miljösynpunkt samtidigt som det innebär administration för såväl bolaget som länsstyrelsen. E.ON har ingen som helst avsikt att kringgå ett samråd med länsstyrelsen genom att dela upp stolpbytet i etapper och bolaget finner det mycket förvånande och beklagligt att Ei har denna inställning till en av Sveriges största nätägare. E.ON:s avsikt med det föreslagna villkoret är att det ska säkerställa att samråd genomförs inför beslutet om faslinornas framtida montering på den aktuella ledningssträckningen.

Länsstyrelsen är den myndighet som har det övergripande ansvaret för naturmiljön i länet varför länsstyrelsens bedömning att samråd inte behöver ske inför varje stolpbyte bör tillmätas stor betydelse. Vad gäller samråd med den kommunala nämnden är E.ON:s principiella inställning att det i koncessionssammanhang ger ett fullgott skydd för miljön att samråd med berörd kommun genomförs när lag eller författning kräver det. Det bör därför endast undantagsvis och när det motiveras av särskilda skäl villkorsvis föreskrivas ytterligare samrådsskyldighet. E.ON anser inte att omständigheterna i det här fallet är sådana att samråd med kommunen medför någon ytterligare miljönytta. Eftersom det endast är fråga om samråd inför en

begränsad, specifik åtgärd (byte av samtliga ledningsstolpar) motsätter sig E.ON dock inte ett sådant samråd för det fall domstolen finner det motiverat.

E.ON reviderar mot bakgrund av de yttranden som kommit in sitt villkorsförslag 1.2 så att det ansluter till länsstyrelsens, med inskränkning avseende samråds-krets, enligt följande.

Inför en åtgärd som omfattar byte av samtliga ledningsstolpar, ska koncessionsinnehavaren samråda med länsstyrelsen. Vid samrådet ska hänsyn tas till vilka stolptyper, ledningsfästen och monteringsmetoder som minimerar risken för elskador på eller barriäreffekter för fåglar. Samrådet ska genomföras innan koncessionsinnehavaren har bestämt vilken stolptyp mm. som ska användas vid ombyggnationen.

Villkor 1.4

E.ON vidhåller sin inställning att villkor 1.4 varken är motiverat eller lämpligt av de skäl som E.ON tidigare anfört med följande tillägg och förtydliganden. 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. Enligt E.ON:s uppfattning går det 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. En sådan maskin skulle kunna vara en mindre bandmaskin med särskild våtmarksbeläggning. E.ON har stor vana vid att bedöma vilka fordon och metoder som är lämpliga och att anpassa arbetet efter väderlek och lokala förhållanden. Byte av stolpar och faslinor kan inte utföras utan fordon. Det överklagade villkoret innebär att när behov av sådan åtgärd uppstår måste E.ON vänta tills det antingen blir tjäle eller arbetet är så brådskaande att maskiner får framföras i våtmark. Av det överklagade villkoret framgår inte när sådan brådska ska anses föreligga. Enligt E.ON:s uppfattning är det inte lämpligt att på förhand precisera vilken metod som ska användas i varje enskilt fall. Istället bör, för att minimera risken för att markskador uppkommer, utrymme ges för en platsspecifik bedömning där hänsyn kan tas till områdets karaktär. Det medför alltså ingen miljönytta att genom villkor begränsa arbetsmetoderna. E.ON anser därför att det

generella villkor som Ei föreskrivit inte står i överensstämmelse med 2 kap. 7 § miljöbalken. Det ska i sammanhanget noteras att E.ON även har ekonomiska incitament att inte framföra maskiner över blöta marker eftersom risken för kostsam fastkörning är betydande. E.ON har vidare föreslagit att eventuell skadad mark ska återställas i godtagbart skick. Detta är en vanligt förekommande formulering i tillståndsvillkor, vilken enligt E.ON:s uppfattning 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 anser att "återställa till godtagbart skick" bättre speglar miljöbalkens krav än formuleringen "ska återställa skadad mark" som återfinns i det överklagade villkoret. Att konkretisera villkoret ytterligare låter sig svårligen göras eftersom det idag inte är känt vilka åtgärder som kommer att vidtas och var. Länsstyrelsen har föreslagit en formulering av villkoret som stämmer överens med terminologin i terrängskörningsförfordningen och har därför i sitt förslag utelämnat körning i samband med inspektion. Enligt E.ON:s mening måste det anses klart att underhåll och skötsel även omfattar inspektion. Det skulle därför inte innebära någon förändring i sak att undanta inspektion från villkorets ordalydelse. Enligt E.ON:s uppfattning bör dock även inspektion uttryckligen omfattas av villkoret eftersom det är en nödvändig del av underhållet och skötseln och oklarhet inte bör råda om huruvida detta omfattas av villkoret. Även Ei utformade villkoret så att det omfattar inspektion. Mot bakgrund av ovanstående och med beaktande av länsstyrelsens yttrande justerar E.ON sitt villkorsförslag 1.4 så att det får följande lydelse.

Vid framförande av motordrivna fordon i terräng längs ledningen för projektering, byggande, underhåll, skötsel och inspektion ska koncessionsinnehavaren använda de maskiner och metoder som medför minsta möjliga ingrepp i lokalmiljön. Skador i marken ska återställas i godtagbart skick.

Villkor 1.5

E.ON vidhåller sin inställning att villkor 1.5 ska upphävas och hänvisar till vad E.ON tidigare anfört med följande tillägg och förtydliganden. Villkoret innebär ett totalförbud mot att framföra maskiner i eller genom vattendrag och saknar ventil för brådskande reparationer. E.ON har ansvar för ledningens driftsäkerhet och måste ha möjlighet att utföra sådana reparationer, även om körning i och genom vattendrag

även enligt E.ON:s uppfattning i möjligaste mån bör undvikas. Vidare innebär villkoret att virke och ris inte får läggas eller lämnas i vattendrag samt att vegetation ska lämnas i vattenbryn. E.ON motsätter sig inte att genomföra dylika åtgärder. Tvärtom är detta åtgärder som E.ON regelmässigt vidtar på eget initiativ när det är lämpligt och förutsättningar finns. Att ris och virke inte ska lämnas i vattendrag är redan idag en del av E.ON:s interna riktlinjer, men det förekommer att virke tillfälligt placeras i vattendrag för att bilda en temporär bro. Även skydds zoner lämnas ofta, under förutsättning att berörda träd inte riskerar att växa sig så höga att de utgör en elsäkerhetsrisk. Att vidtagandet av dessa åtgärder föreskrivs i koncessionsbeslutet är dock olämpligt. Hur underhållsåtgärder av den aktuella ledningen ska genomföras bör inte detaljstyras i alltför hög grad. E.ON är enligt lag skyldigt att upprätthålla säkra elleveranser och måste ta hänsyn till många intressen i sin verksamhet. Inför varje åtgärd måste E.ON överväga inte bara intresset av bibehållen strandvegetation utan också exempelvis när och hur nästa underhållsåtgärd kan och bör genomföras och relationen till markägaren och dennes önskemål. Sammantaget kan detta utmynna i att viss vegetation som förvisso varit möjlig att lämna under en viss tid ändå lämpligast tas ned.

Länsstyrelsen har påpekat att körning i vatten inte i sig utgör vattenverksamhet, vilket E.ON instämmer i. Anmälning/tillståndsplikten träffar de åtgärder som lagstiftaren ansett det nödvändigt att inrätta ett särskilt förfarande för. Väsentliga åtgärder som inte träffas av detta fångas istället upp av samrådsplikten i 12 kap. 6 § miljöbalken. Samråd kommer alltså genomföras i alla frågor som riskerar att påverka natur- eller kulturvärden. Länsstyrelsen har därvid möjlighet att förelägga E.ON att vidta eventuella skyddsåtgärder i samband med körningen. Vad gäller övrig körning i vattendrag menar E.ON att bolagets egna rutiner är ett fullgott skydd för naturmiljön samtidigt som den bristande flexibilitet som blir följden av en villkorsreglering och som är mycket problematisk för ett nätbolag undviks. Länsstyrelsen har föreslagit en justerad lydelse av villkoret. För det fall domstolen anser att ett villkor om kvarlämnande av ris bör föreskrivas anser E.ON att detta är en lämpligare formulering än den Ei har föreskrivit eftersom den preciserar att det är konsekvensen av kvarlämnandet som är av intresse ur miljösynpunkt.

DOMSKÄL

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Villkor 1.2 och 1.3

E.ON:s 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 1.3 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 E.ON 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). 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 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 1.2 och villkor 1.3. Det förhållandet att ett upphävande av villkor 1.2 går utöver E.ON:s 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

Enligt domstolens mening är det motiverat med ett villkor om att körning för *planerat* underhåll, inspektion eller reparation av ledningen bara får ske på våtmarker när de är tjälade. Körning bör dock få ske på otjälad våtmark vid akuta åtgärder. För det fall körskador uppstår vid sådan körning ska de återställas. Domstolen erinrar också om att vid omfattande körskador, om skadan skett i naturskyddat område eller om miljön är särskilt känslig ska E.ON i enlighet med förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, 6 § sista stycket, underrätta tillsynsmyndigheten om detta.

Villkor 1.5

Vattendrag och dess stränder är värdefulla miljöer för djur och växter och ger utrymme för en rad olika livsmiljöer. Med hänsyn till vattendragens betydelse är det motiverat med villkor som reglerar vilken hänsyn som ska tas vid de löpande arbeten som sker med ledningen.

Körning i vattendrag och strandområden ska i möjligaste mån undvikas, något som även E.ON framhåller och har åtagit sig i målet. Det kan dock uppkomma akuta situationer där det med hänsyn till intresset av ett fungerande elnät eller risker med hänsyn till oförutsedda händelser på ledningsnätet kan vara befogat att köra maskiner även i vattendrag eller på strandområden. Det kan även finnas situationer där miljönytan av att ta en alternativ väg runt ett vattendrag uteblir eller är ett sämre alternativ jämfört med en kortare väg genom ett vattendrag eller på strandområde. Vidare kan det finnas andra situationer där det inte är tekniskt möjligt att ta en alternativ väg runt ett vattendrag eller strandområde. Det bör finnas möjlighet för koncessionshavaren att i sådana situationer, som en sista utväg, få köra i vattendrag eller på strandområden. I sådana fall bör emellertid ris, virke eller annat skydd för naturmiljön läggas ut. Sådant material ska dock alltid tas bort eftersom det kan skapa vandringshinder.

Villkor 1.5 bör få den lydelse som framgår av domslutet.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 15 november 2016. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

Annika Billstein Andersson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Annika Billstein Andersson. Föredragande har varit tingsnotarien Frida Lindlöf.