

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
1288-15

meddelad i Stockholm den 5 juni 2015

SÖKANDE

1. AA
2. BB
3. CC
4. DD
5. EE
6. FF
7. GG
8. HH
9. II
10. JJ
11. KK
12. LL
13. MM
14. NN
15. OO
16. PP
17. QQ
18. RR
19. SS
20. TT

Ombud för samtliga:
Advokat Fredrik Bonde
Landahl Advokatbyrå AB
Box 19143
104 32 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Näringsdepartementet) beslut den 18 december 2014, N2014/4000/E, i fråga om förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen (1972:719) avseende fastigheter i Lilla Edets, Kungälv, Ales och Lerums kommuner, se bilaga (här borttagen)

Dok.Id 160719

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

SAKEN
Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

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

YRKANDEN M.M.

De sökande begär rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolen har den 6 maj 2015 hållit muntlig förhandling i målet. EE, FF, HH och II yrkar ersättning för kostnader de haft vid inställelse till förhandlingen med sammanlagt 4 201 kr, varav 3 961 kr för resa och 240 kr för traktamente. Även UU, hustru till FF, och VV, barnbarn till NN och MM, anhåller om ersättning för sina inställelsekostnader.

De sökande anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Det finns två huvudsakliga invändningar mot regeringens beslut. De gäller dels om det är möjligt att bevilja förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen när ianspråktagandet av marken ska ske enligt ledningsrättslagen, dels om beslutet är förenligt med grundlagsskyddet för äganderätten och med proportionalitetsprincipen.

Tillståndet avser undersökning inför expropriation. Vid kraftledningsbyggen får man en enklare och billigare markåtkomst enligt ledningsrättslagen. Kraftbolagen använder sig därför regelmässigt av ledningsrätt och inget tyder på något annat i detta fall. Ledningsrättslagen saknar en regel om förundersökningstillstånd. När det är så gott som uteslutet att expropriation blir aktuell bör inte 7 kap. 6 § expropriationslagen kunna tillämpas. Det lämnade förundersökningstillståndet kan därför redan på denna grund ifrågasättas. Avgörandet RÅ 2001 ref. 80 ska inte

tolkas på det sätt regeringen återger i sitt beslut. Där konstaterar regeringen att det är tillräckligt att förundersökningstillståndet avser ett expropriationsärendamål. Som framgår av rättsfallet är den rättsliga prövningen emellertid mer vidsträckt än så och det kan alltså finnas situationer där tillstånd inte ska lämnas trots att expropriationsärendamålet är uppfyllt.

Förutsättningar för att bevilja förundersökningstillstånd saknas vidare mot bakgrund av 2 kap. 15 § regeringsformen och proportionalitetsprincipen. För att egendomsskyddet ska vika för angelägna allmänna intressen krävs en intresseavvägning. Det beslutade förundersökningstillståndet innebär att Svenska kraftnät får rätt att vidta en rad olika ingripande undersökningsåtgärder, såsom att köra på vägar, beträda tomtmark och mark med skog eller gröda, sätta ut stakkäppar, fälla träd m.m. Tillståndet innehåller inte någon begränsning avseende vilka av dessa åtgärder som Svenska kraftnät kan välja eller någon skyldighet för affärsverket att i förväg meddela markägarna när eller var åtgärder ska vidtas. Undersökningsåtgärder kan därmed komma att vidtas vid en för markägaren olämplig tidpunkt såsom under pågående skogsavverkning, jakt, sådd etc. Tillståndet sträcker sig över en lång tid, omfattar ett stort område och drabbar många markägare. Det rör sig således om kännbara inskränkningar i äganderätten som ska vägas mot intresset av att undersökningen utförs. Svenska kraftnät har endast i mer allmänna ordalag framfört att en ny ledning behöver byggas, men eftersom något koncessionsförfarande ännu inte har inletts har nödvändigheten av eller förutsättningarna för dessa planer inte granskats av någon opartisk myndighet. I praktiken är det således Svenska kraftnät som ensidigt satt upp och dikterat villkoren för projektet. Sammanfattningsvis är det vid den intresseavvägning som enligt regeringsformen ska göras tydligt att markägarnas olägenheter överstiger de fördelar som kan vinnas för det allmänna.

Då förundersökningstillståndet drabbar markägarna på ett mycket negativt sätt är det inte att anse som någon mindre nackdel från enskild synpunkt (jfr RÅ 2001 ref. 80). Genom förundersökningstillståndet är också sannolikheten stor för att Energimarknadsinspektionen senare kommer att besluta om koncession på området. Eftersom enskilda markägares olägenheter inte har beaktats på det sätt

som krävs strider beslutet även mot 3 kap. 4 § miljöbalken, 2 kap. 12 § expropriationslagen och 6 § ledningsrättslagen. Den planerade ledningen påverkar vidare miljö, människor och djur mycket negativt. Beslutet är därmed inte utformat i enlighet med 2 kap. 6 § miljöbalken. Svenska kraftnät har i ärendet inte närmare utrett möjligheterna med alternativ teknik, såsom en nedgrävd markkabel i stället för en luftledning, eller en alternativ dragning med användning av redan existerande ledningsgator. Beslutet kan därför inte heller vara fattat i enlighet med 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. Regeringen är beställare av det svenska kraftnätet och i denna egenskap inte en opartisk prövningsinstans. Beslutet strider därmed också mot artikel 6 i Europakonventionen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen omfattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23-25 och 234).

Av 2 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) framgår att expropriation får ske bl.a. för att tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft och för ledning som ska ingå i ledningsnät av betydelse för riket eller för viss ort.

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

När det gäller prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd enligt 7 kap. 6 § första stycket expropriationslagen har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att utrymmet för att göra lämplighets- eller sannolikhetsbedömningar rörande ett preciserat ändamål som uppfyller lagens krav på ett expropriationsändamål är begränsat (RÅ 2001 ref. 80). Det bör således inte uppställas några långtgående krav för att bevilja en ansökan om förundersökningstillstånd, utöver att det ska ha visats att det angivna expropriationsändamålet är ett sådant som anges i expropriationslagen. I avgörandet framhålls dock att omständigheterna i ett fall kan vara sådana att ansökan inte bör bifallas trots att expropriationsändamålet är uppfyllt. Det skulle kunna gälla exempelvis i en situation där ändamålet inte kan bedömas vara särskilt angeläget samtidigt som det framstår som praktiskt taget uteslutet att expropriation kan komma till stånd. Vid prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd måste därmed även beaktas om det föreligger några sådana särskilda omständigheter som kan medföra att den inte bör bifallas.

Det har i förevarande mål inte framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i ärenden av detta slag eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av

Mål nr
1288-15

omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel.
Regeringens beslut ska därför stå fast.

Ersättning för kostnader

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

UU och VV är inte parter i målet, varför det saknas lagliga förutsättningar att bevilja dem ersättning. Vad gäller övriga anspråk finner Högsta förvaltningsdomstolen inte skäl att medge ersättning.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Eskil Nord,
Christer Silfverberg, Elisabeth Rynning och Mahmut Baran.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Charlotta Nyhlén.