

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
6405-16

meddelad i Stockholm den 18 maj 2017

SÖKANDE

1. AA

2. BB

3. CC

4. DD

5. EE

6. FF

7. GG

8. HH

Dok.Id 180190

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

9. II

10. JJ

11. KK

12. LL

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljö- och energidepartementet) beslut den 1 september 2016, M2016/01756/Ee, i fråga om överklagande av Länsstyrelsen i Kalmar läns beslut om förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen avseende fastigheter i Oskarshamns, Mönsterås, Högsby, Nybro och Emmaboda kommuner

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

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

BAKGRUND

Expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft. Den som vill undersöka en fastighet för expropriation får av länsstyrelsen ges tillträde till fastigheten för sådan undersökning under viss tid (förundersökningstillstånd).

Mål nr
6405-16

Svenska kraftnät ansökte hos länsstyrelsen om förundersökningstillstånd för att undersöka den lämpligaste sträckningen av en 400 kV luftledning mellan Hemsjö i Olofströms kommun och Ekhyddan i Oskarshamns kommun, via Nybro. Som grund för ansökan anfördes att ledningen är nödvändig för att minska risken för överbelastning på befintligt nät. Tillträde till de fastigheter som berörs av ledningsutbyggnaden krävs för att utföra inventeringar av naturvärden och arkeologiska värden samt för att utföra nödvändiga markundersökningar.

Länsstyrelsen beviljade Svenska kraftnät förundersökningstillstånd i tre år. Länsstyrelsen ansåg att ledningsutbyggnaden utgör ett sådant allmänt intresse för vilket expropriation får ske och att förutsättningarna för förundersökningstillstånd därför var uppfyllda.

Beslutet överklagades till regeringen. Regeringen gjorde bedömningen att förundersökningstillståndet avser ett ändamål som grundar expropriationsrätt och avslog överklagandena.

YRKANDEN M.M.

Sökandena ansöker om rättsprövning och yrkar att regeringens beslut ska upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet. AA, BB, CC, FF, KK och LL yrkar ersättning för kostnader de haft för inställelse till förhandlingen med sammanlagt 21 694 kr, varav 6 655 kr för resa, 3 207 kr för uppehälle och 11 832 kr för förlorad arbetsinkomst. Även MM, som vid förhandlingen företrätt EE, anhåller om ersättning för sina inställesekostnader.

Sökandena anför till stöd för sin talan bl.a. följande.

Beslutet är fattat på lösa grunder. Länsstyrelsens handläggning av ärendet har präglats av stora brister, bl.a. vad gäller delgivningsförfarandet, vilket har skapat rättsosäkerhet för de drygt 270 fastighetsägare i länet som berörs av förundersökningstillståndet. Totalt berörs mer än 1 000 fastighetsägare och drygt 1 100 hektar mark tas i anspråk.

Svenska kraftnät har inte kunnat visa vilken för landet angelägen strömlast som den planerade ledningen ska bära och att förundersökningen behövs för att tillgodose allmänna intressen. Behovet av ytterligare ledningar framstår efter beslutet om stängning av reaktorerna Oskarshamn 1 och 2 som ogrundade. Projektet har inte någon avgörande betydelse för Sveriges elförsörjning utan ledningen avses utgöra en transportsträcka för export av el via Baltkabeln.

Riksrevisionen har i en rapport i november 2016 (RiR 2016:28) varit mycket kritisk till Svenska kraftnät och anför bl.a. att det saknas samhällsekonomiska analyser i de beslutsunderlag som tas fram, att det finns en risk för en överdimensionering och att en fortsatt utbyggnad kan leda till högre nätavgifter i förhållande till vad som är samhällsekonomiskt försvarbart.

Lokaliseringen av luftledningen kan inte anses lämplig enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Beslutet strider även mot 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. Regeringen har i sitt beslut inte beaktat att bästa möjliga teknik ska användas vid projektet och att minsta miljöpåverkan skulle vara en nedgrävd markkabel. Luftledningen placeras i många fall mycket nära bostadshus.

Det står klart att Svenska kraftnät planerar att använda ledningsrättslagen (1973:1144) för markåtkomst och att en expropriation är så gott som utesluten. Ledningsrättslagen saknar emellertid en regel om förundersökningstillstånd. Reglerna om sådant tillstånd i expropriationslagen (1972:719) bör inte kunna tillämpas när expropriation inte kommer i fråga. Rättsfallet RÅ 2001 ref. 80 är inte tillämpligt i detta fall.

Beslutet om förundersökningstillstånd är inte förenligt med grundlagsskyddet för äganderätten i 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 därför komma att vidtas vid en för markägaren olämplig tidpunkt, t.ex. under pågående skogsavverkning, jakt eller plantering. Tillståndet sträcker sig över en lång tid, omfattar ett stort område och drabbar många markägare. Sammanfattningsvis är det vid den intresseavvägning som ska göras uppenbart att olägenheterna för markägarna väger tyngre än de fördelar som kan vinnas för det allmänna.

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 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringsens 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 framgår att expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft och för ledning som ska ingå i ledningsnät av betydelse för riket eller för viss ort. Enligt 12 § ska expropriationstillstånd inte meddelas, om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

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.

Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Beslutet om förundersökningstillstånd

Förundersökningstillstånd kan enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen medges om någon för expropriation vill undersöka en fastighet. Expropriation får ske bl.a. för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft och för ledning som ska ingå i ledningsnät av betydelse för riket. Det aktuella förundersökningstillståndet avser ett sådant expropriationsändamål.

Vad gäller prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd har Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet RÅ 2001 ref. 80 funnit att utrymmet för att göra lämplighets- eller sannolikhetsbedömningar rörande ett preciserat ändamål som uppfyller lagens krav på ett expropriationsändamål är begränsat. 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.

Av avgörandet framgår 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. Enbart den omständigheten att det föreligger en osäkerhet om huruvida expropriation eller ledningsrätt kommer att ligga till grund för en planerad kraftledning utgör emellertid inte tillräcklig anledning för att anse att regeringens beslut bör upphävas.

De åtgärder som kan genomföras inom ramen för förundersökningstillståndet kan inte anses som så ingripande att tillståndet utgör en oproportionerlig begränsning av äganderätten i förhållande till de allmänna intressen som ändamålet med åtgärderna avser att tillgodose. Inte heller vad som framkommit i övrigt i målet ger stöd för 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 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

Mål nr
6405-16

allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om rätten finner att han eller hon skäligen bör ersättas för sin inställelse.

MM är inte part i målet, varför det saknas lagliga förutsättningar att bevilja honom ersättning. Vad gäller övriga anspråk finner Högsta förvaltningsdomstolen inte skäl att medge ersättning av allmänna medel för sökandenas inställelse vid den muntliga förhandlingen. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst kan lagligen inte medges.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Kristina Ståhl, Thomas Bull och Per Classon.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.