

**Not 23**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 22 juni 2021 följande dom (mål nr 5489-20).

**Bakgrund**

1. Expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av bl.a. elektrisk kraft. Om någon vill undersöka en fastighet för expropriation får länsstyrelsen föreskriva att tillträde ska lämnas under viss tid (förundersökningstillstånd).

2. Affärsverket svenska kraftnät ansökte hos länsstyrelsen om förundersökningstillstånd för att undersöka den lämpligaste sträckningen av en 400 kV luftledning mellan Skogssäter i Trollhättans kommun och Stenkullen i Lerums kommun. Som grund för ansökan anfördes att stamnätet måste stärkas i Västra Götaland för att möta kraven på ett driftsäkert elnät. För att kunna göra inventeringar av naturvärden och arkeologiska värden samt utföra nödvändiga markundersökningar krävs tillträde till de fastigheter som berörs av ledningsutbyggnaden.

3. Länsstyrelsen biföll ansökan och föreskrev att förundersökningstillståndet gäller i två år från det att beslutet fått laga kraft. Länsstyrelsen fann att ledningsutbyggnaden är ett sådant allmänt intresse som grundar rätt till expropriation. Vidare uttalades att Svenska kraftnät förvisso redan haft förundersökningstillstånd avseende flertalet av de aktuella fastigheterna i mer än fyra år men att så lång tid inte har gått att tillståndet utgör en oproportionerlig begränsning av äganderätten i förhållande till de allmänna intressen åtgärderna ska tillgodose.

4. Beslutet överklagades till regeringen som inte fann skäl att ändra länsstyrelsens beslut och därför avslog överklagandena.

**Yrkanden m.m.**

5. *Lerums kommun* och *A.F. m.fl.* ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att beslutet ska upphävas. *A.F. m.fl.* yrkar vidare ersättning för ombudskostnader.

6. *Lerums kommun* anför följande. Det beviljade tillståndets längd överskrider vad som är proportionerligt. De fem år som redan passerat är en orimligt lång tid och medför stora ingrepp i kommunens rätt att förfoga över sin egendom. Kommunens möjligheter att bedriva samhällsutveckling skadas allvarligt när tillståndet förlängs ytterligare.

7. *A.F. m.fl.* anför följande.

8. Svenska kraftnät avser inte att ansöka om expropriation för att få tillträde till berörda fastigheter utan kommer att utnyttja institutet ledningsrätt. Detta framgår av ansökan om nätkoncession. Det är praktiskt taget uteslutet att expropriation kan komma till stånd. Vidare har Svenska kraftnät beslutat att endast gå vidare med den södra delen av den planerade ledningen, från Stenkullen till Ingelkärr. Det finns därför inte behov av att bedriva förundersökning på fastigheter norr om Ingelkärr.

9. Beslutet är inte förenligt med proportionalitetsprincipen och regeringsformens skydd för äganderätten. Förundersökningstillståndet ger Svenska kraftnät rätt att köra på vägar, beträda skogs- och tomtmark samt

mark med växande grödor. Det saknas skyldighet för Svenska kraftnät att underrätta om var och när åtgärder kommer att vidtas, vilket innebär att detta kan ske när det pågår exempelvis plantering eller skörd. Tillståndet innebär också en stor osäkerhet för markägarna som inte kan planera sin markanvändning.

10. Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

### **Skälen för avgörandet**

#### *Rättslig reglering m.m.*

11. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får 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.

12. 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.

13. Rättsprövningen innefattar, 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).

14. Av 2 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) framgår att expropriation får ske för att tillgodose bl.a. allmänt behov av elektrisk kraft. Om någon för expropriation vill undersöka en fastighet får länsstyrelsen enligt 7 kap. 6 § föreskriva att tillträde till fastigheten för sådan undersökning ska lämnas under viss tid. Undersökningsarbetet ska utföras så att minsta skada och intrång vållas. I trädgård, liknande plantering eller park får träd inte skadas eller fällas utan ägarens samtycke eller medgivande av länsstyrelsen. För skada och intrång utgår ersättning.

15. 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*

16. Högsta förvaltningsdomstolens prövning avser frågan om det klandrade avgörandet vid tidpunkten för beslutet stred mot någon rättsregel. Det saknar därmed betydelse att Svenska kraftnät efter regeringens beslut tillkännagivit att man kan komma att gå vidare med endast en del av den planerade kraftledningen.

17. I frågan om förundersökningstillstånd kan beviljas trots att markåtkomsten i ett senare skede kan komma att ske med stöd av annan lagstiftning gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.

18. När det gäller prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd har Högsta förvaltningsdomstolen funnit att utrymmet för att göra lämplighets- eller sannolikhetsbedömningar rörande ett preciserat ändamål som uppfyller expropriationslagens krav på ett expropriationsändamål är begränsat. Det bör därför inte uppställas några långtgående krav för att bevilja en ansökan om förundersökningstillstånd. Det avgörande är att den som ansöker om förundersökningstillstånd kan visa att det angivna expropriationsändamålet är sådant som anges i lagen (RÅ 2001 ref. 80).

19. Av det angivna avgörandet framgår att omständigheterna i ett fall kan vara sådana att ansökan inte bör bifallas trots att expropriationsändamålet är uppfyllt. Det skulle exempelvis kunna gälla 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. Möjligheten till förundersökning enligt expropriationslagen står således öppen även om markåtkomsten i ett senare skede kan komma att säkerställas med stöd av annan lagstiftning.

20. Syftet med det aktuella förundersökningstillståndet är att undersöka förutsättningarna för en kraftledning som är avsedd att stärka det befintliga elnätet. Tillståndet gäller därmed ett sådant expropriationsändamål som avses i expropriationslagen och ändamålet får bedömas som angeläget. Mot denna bakgrund saknas anledning att upphäva regeringens beslut på den grunden att det skulle stå i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § expropriationslagen (jfr HFD 2017 not. 33).

21. När det gäller den proportionalitetsavvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras i tillståndsärenden av det nu aktuella slaget, gör Högsta förvaltningsdomstolen följande bedömning.

22. Ett förundersökningstillstånd ska lämnas för viss tid. Svenska kraftnät har tidigare beviljats förundersökningstillstånd för kraftledningen. Vid tiden för det nu aktuella regeringsbeslutet hade drygt fem år förflutit sedan det först beviljade förundersökningstillståndet fått laga kraft i december 2014. Sådant tillstånd har alltså gällt under en förhållandevis lång tid. Med hänsyn till det starka allmänna intresse som får bedömas föreligga och de relativt begränsade åtgärder Svenska kraftnät får vidta inom ramen för ett förundersökningstillstånd kan emellertid inte det nu beviljade tillståndet sägas utgöra en oproportionerlig begränsning av äganderätten.

23. Med hänsyn till det anförda finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringen vid sin avvägning har hållit sig inom det bedömningsutrymme som de aktuella reglerna innefattar. I målet har inte kommit fram att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller att det vid handläggningen har förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

24. Det saknas förutsättningar för att bevilja A.F. m.fl. ersättning för ombudskostnader. Yrkandet om ersättning för kostnader ska därför avslås.

**Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om ersättning för kostnader.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Svahn Starrsjö, von Essen, Rosén Andersson* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Lina Hjorth.

---

**Regeringen (Infrastrukturdepartementet 2020-06-25):**

Förundersökningstillstånd kan enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen medges om någon för expropriation vill undersöka en fastighet. Expropriation får ske bl.a. för framdragning av elledningar (anläggningar för elektrisk kraft). Undersökningen ska genomföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada eller intrång som uppstår lämnas ersättning.

När det gäller elledningar är det inte ovanligt att åtkomsten till mark och rätten att bibehålla ledningar ordnas genom ledningsrätt, i stället för genom expropriation. Högsta förvaltningsdomstolen har dock funnit att det inte bör vara nödvändigt för den som ansöker om förundersökningstillstånd att visa annat än att det finns ett expropriationsändamål (RÅ 2001 ref. 80). Det ska enligt domstolen inte ställas några långtgående krav på att den som ansöker om förundersökningstillstånd visar att den planerade åtgärden, i detta fall framdragande av elledning, är lämplig eller om det är sannolikt att en ansökan om expropriation skulle bifallas. Fall där en ansökan om förundersökningstillstånd trots detta inte bör beviljas är enligt domstolen när ändamålet med den planerade åtgärden inte är särskilt angeläget och där det framstår som uteslutet att expropriation kan komma att ske. Enbart den omständigheten att det föreligger en osäkerhet om expropriation eller ledningsrätt kommer att ligga till grund för en planerad kraftledning utgör inte tillräcklig anledning för att anse att expropriation är utesluten.

Regeringen bedömer att framdragande av en 400 kV elledning är ett sådant ändamål som omfattas av 2 kap. 3 § expropriationslagen och som det därför går att få förundersökningstillstånd för. Det framstår därför inte som uteslutet att expropriation kan komma att ske.

Enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen ska tillståndet begränsas till viss tid. Ett beslut som inkräktar på enskild rätt får inte gå längre än vad syftet med inskränkningen kräver. Vid bedömningen av vad som utgör en lämplig begränsning av tillståndet i tid ska utgångspunkten därmed vara vilken tid som krävs för att utföra de undersökningar som behövs för att uppfylla syftet med expropriationsändamålet, i detta fall framdragning av elledningar. Av länsstyrelsens beslut framgår att Svenska kraftnät först beviljades förundersökningstillstånd för den aktuella ledningen den 11 augusti 2014, vilket vann laga kraft den 18 december 2014 (se regeringens beslut av den 18 december 2014 i ärende N2014/4000/E). Det senaste gällande förundersökningstillståndet var giltigt till och med den 22 juni 2019 (se regeringens beslut av den 22 juni 2016 i ärende M2016/01397/Ee). Sammantaget har Svenska kraftnät därmed haft

förundersökningstillstånd för den aktuella elledningen under fyra år och sju månader. Svenska kraftnät har nu ansökt om ytterligare två års förundersökningstillstånd. De undersökningar som krävs bör som utgångspunkt genomföras inom den tid som utsatts i tidigare beslut om förundersökningstillstånd, men ytterligare tid kan beviljas om omständigheterna är sådana att det behövs för att undersökningsarbetena ska kunna genomföras. Av handlingarna i ärendet framgår att projektet blivit försenat och att projektets storlek och komplexitet innebär att den ansökta tiden krävs för att uppfylla expropriationsändamålet, bl.a. för att genomföra löpande fältundersökningar. Regeringen finner utifrån detta inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

- Regeringen tar inte upp [namn] överklaganden till prövning.
- Regeringen avslår övriga överklaganden.