

Not 46

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 20 november 2023 följande dom (mål nr 5580-22, 5668-22 och 5669-22).

Bakgrund

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

2. Rätt att få utnyttja en fastighet för att dra fram och använda en elledning kan också ges genom förrättning och beslut av Lantmäteriet (ledningsrätt). För att en starkströmsledning ska få byggas eller användas krävs dessutom tillstånd av antingen Energimarknadsinspektionen eller regeringen (nätkoncession). I de regelverk som gäller för ledningsrätt och nätkoncession finns inga bestämmelser som ger rätt att genomföra förundersökningar.

3. Svenska kraftnät ansökte hos Länsstyrelsen i Kalmar län om att få tillträde till K-J.A:s fastigheter Baggetorp 1:3, Baggetorp 1:36 och Jämserum 1:11 i Oskarshamns kommun för förundersökningar i samband med projektering av en 400 kV luftledning mellan Ekhyddan och Hemsjö. Som grund för ansökningen anfördes följande.

4. En ansökan om nätkoncession har getts in till Energimarknadsinspektionen. När koncession erhålls kommer en ansökan om ledningsrätt att lämnas in till Lantmäteriet. Förrättning enligt ledningsrättslagen får dock inte påbörjas innan koncession erhållits, om inte Lantmäteriet medger det. Det är lång handläggningstid för förrättningsärenden hos Lantmäteriet. Det medför att ledningsrätt inte kan nyttjas i projektet för tillträde till mark för förundersökningar. Eftersom ägaren till fastigheterna inte gett medgivande till tillträde krävs därför förundersökningstillstånd för att kompletterande inventeringar och nödvändiga markundersökningar ska kunna utföras.

5. Länsstyrelsen biföll ansökningen i tre separata beslut.

6. K-J.A. överklagade besluten till regeringen och yrkade att de skulle upphävas. Han anförde att det saknades laglig grund att bevilja förundersökningstillstånd eftersom Svenska kraftnät inte avsåg att ansöka om expropriation.

7. Regeringen avslag överklagandet med följande motivering. Ett förundersökningstillstånd avser förundersökningar inför expropriation. Ett beslut om nätkoncession ger inte rätt att genomföra de undersökningar som kan krävas. Ett sådant beslut kan endast omfatta den huvudsakliga sträckningen, medan vidare arbete kan krävas för att avgöra den exakta placeringen av ledningen.

Yrkanden m.m.

8. K-J.A. ansöker om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att de ska upphävas. Han anför följande. Äganderätten får inskränkas endast för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Att bygga ut transmissionsnätet med ett klart uttalat motiv att öka möjligheterna att exportera el kan inte vara ett sådant intresse. Regeringen borde ha redogjort för

skälen till ställningstagandet i den frågan. I ärendet finns det inte någon fråga om tillstånd till expropriation och bestämmelserna om förundersökningstillstånd är därmed inte tillämpliga.

Skälen för avgörandet

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

9. Av 1 och 3 §§ lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka hos Högsta förvaltningsdomstolen 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 grundläggande friheterna.

10. 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.

11. 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 besluten ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23 ff. och 234).

Förvaltningslagen

12. I 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

13. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av förvaltningsärenden hos regeringen (prop. 2016/17:180 s. 27).

Nätkoncession och expropriation

14. Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom 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.

15. Av 2 kap. 3 § första stycket expropriationslagen (1972:719) framgår att expropriation får ske för att tillgodose ett allmänt behov av bl.a. elektrisk kraft. Om någon för expropriation vill undersöka en fastighet får länsstyrelsen enligt 7 kap. 6 § första stycket föreskriva att tillträde till fastigheten för sådan undersökning ska lämnas under viss tid.

16. Enligt 2 kap. 1 § första stycket ellagen (1997:857) får en starkströmsledning inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession).

Av 4 § första stycket följer att Energimarknadsinspektionen som huvudregel prövar dessa ärenden.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

17. De klandrade avgörandena gäller frågan om Svenska kraftnät ska beviljas förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen. Högsta förvaltningsdomstolens prövning avser frågan om dessa avgöranden vid tidpunkten för regeringens beslut stred mot någon rättsregel. Att nätkoncessionsfrågan vid den tidpunkten prövades av Energimarknadsinspektionen hindrade inte regeringen från att pröva frågan om förundersökningstillstånd.

18. Av Högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår följande. Möjligheten till förundersökning enligt expropriationslagen står öppen även om markåtkomsten i ett senare skede kan komma att säkerställas med stöd av annan lagstiftning. Vid prövningen av en ansökan om förundersökningstillstånd är utrymmet för att göra lämplighets- och sannolikhetsbedömningar rörande ett preciserat ändamål som uppfyller expropriationslagens krav på ett expropriationsändamål begränsat. Det ställs därför inte 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. Omständigheterna i ett fall kan dock vara sådana att ansökan inte bör bifallas trots att expropriationsändamålet är uppfyllt. Det kan exempelvis 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 (se t.ex. RÅ 2001 ref. 80, HFD 2017 not. 33 och HFD 2021 not. 23).

19. De nu aktuella förundersökningstillstånden avser uppförandet av en kraftledning som är avsedd att avlasta det befintliga elnätet. Tillstånden gäller därmed ett sådant expropriationsändamål som avses i expropriationslagen och ändamålet får bedömas som angeläget. Det saknas därför anledning att upphäva regeringens beslut på den grunden att de skulle stå i strid med bestämmelsen i 7 kap. 6 § expropriationslagen.

20. Mot bakgrund av det starka allmänna intresse som får bedömas föreligga och de relativt begränsade åtgärder Svenska kraftnät får vidta inom ramen för ett förundersökningstillstånd kan de beviljade tillstånden inte anses utgöra en oproportionerlig begränsning av äganderätten.

21. Med hänsyn till det anförda finner Högsta förvaltningsdomstolen att regeringen vid sin avvägning har hållit sig inom det handlingsutrymme som de aktuella reglerna innefattar. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening innehåller regeringens beslut vidare en tillräcklig motivering. 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 ärendena. Det framgår inte heller klart av omständigheterna att besluten på annat sätt strider mot någon rättsregel. Regeringens beslut ska därför stå fast.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet deltog justitieråden *Jäderblom, Ståhl, Askersjö, Gäverth* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Jenny Björstrand.

Regeringen (2022-06-16, *Infrastrukturdepartementet*):

Förundersökningstillstånd kan enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen medges om någon för expropriation vill undersöka en fastighet. Expropriation får enligt 2 kap. 3 § expropriationslagen ske bl.a. för framdragning av elledningar (anläggningar för elektrisk kraft). En undersökning 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 det angivna expropriationsändamålet är ett sådant som anges i expropriationslagen. 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 åtgärd, i det här fallet framdragande av en elledning, utgör emellertid enligt domstolen inte tillräcklig anledning för att avslå en ansökan om förundersökningstillstånd.

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.

Ett förundersökningstillstånd enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen avser undersökningar inför en expropriation och är således inte beroende av frågan om en nätkoncession har beviljats eller inte. Ett beslut om nätkoncession ger inte rätt att genomföra de undersökningar som kan krävas. För det fall tillträde inte kan säkras på frivillig väg krävs det ett särskilt beslut om markåtkomst, såsom ett förundersökningstillstånd. Enligt 2 kap. 2 § ellagen ska en nätkoncession avse en ledning med i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område). Ett beslut om nätkoncession kan därför endast omfatta den huvudsakliga sträckningen, medan vidare arbete kan krävas för att avgöra den exakta placeringen av ledningen. Att den sträcka som länsstyrelsen beviljat tillstånd för är densamma som för vilken regeringen meddelade nätkoncession genom beslut av den 16 september 2021 (I2019/02517) utesluter alltså inte att Svenska kraftnät även beviljas förundersökningstillstånd enligt expropriationslagen.

Enligt 7 kap. 6 § expropriationslagen ska tillståndet begränsas till viss tid. Den tid som Svenska kraftnät ansökt om framstår som skälig i förhållande till projektets komplexitet.

HFD 2023

Not 46

Mot bakgrund av vad som har framkommit i ärendet och vad K-J.A. har anført finner regeringen inte skäl att ändra länsstyrelsens beslut.

– Regeringen avslår överklagandet.