



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5513-24

meddelad i Stockholm den 30 januari 2025

SÖKANDE

AA

Ombud: Annika Jersling och Theodor Landén Rhodin
Hushållningssällskapet Juridik AB
Box 451 57
104 39 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslut den 20 juni 2024, KN2024/01009, avseende överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut om tillträde till mark enligt ellagen, Plenninge-Odensala

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver inte regeringens beslut som därmed står fast.

BAKGRUND

1. En starkströmsledning får i allmänhet inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Den som avser att ansöka om nätkoncession eller att bygga en starkströmsledning med stöd av en beviljad nätkoncession kan ansöka om att få tillträde till någon annans mark under viss tid för de undersökningsarbeten som behövs för att precisera ledningens sträckning eller avgöra hur byggandet och driften av ledningen påverkar miljön (marktillträde). Det är Energimarknadsinspektionen som fattar beslut om marktillträde och beslutet kan överklagas till regeringen.
2. Affärsverket Svenska kraftnät vill genomföra undersökningar för en planerad luftledning mellan station Plenninge i Uppsala kommun och station Odensala i Sigtuna kommun. Svenska kraftnät har därför hos Energimarknadsinspektionen ansökt om marktillträde avseende ett antal fastigheter för att genomföra undersökningar och inhämta ytterligare information om ledningssträckningen. Affärsverket har hos samma myndighet även ansökt om nätkoncession för linje för den planerade ledningssträckningen.
3. Energimarknadsinspektionen beviljade Svenska kraftnät tillträde till de aktuella fastigheterna för att genomföra vissa, i beslutet angivna, undersökningsarbeten. Svenska kraftnät beviljades att bl.a. köra på enskilda vägar, beträda tomt- eller betesmark och mark med skog eller växande gröda, utföra mätningsarbeten, göra arkeologiska och tekniska markundersökningar inklusive att borra och ta jordprover, samla in underlag för intrångsvärdering samt kapa kvistar och fälla träd som skymmer sikten för instrumenten och för framkomlighet vid markundersökningar. I beslutet angavs även att för det fall Länsstyrelsen i Uppsala län fattar beslut om arkeologisk utredning får Svenska kraftnät utföra erforderliga grävarbeten.

4. AA, som äger två av de fastigheter som omfattas av beslutet om marktillträde, överklagade det till regeringen. Han yrkade i första hand att det ska upphävas och i andra hand att det ska ändras på så sätt att syftet med marktillträdet ska vara undersökning för anläggande av markkabel samt att undersökningen ska ha ett uttryckligt och tydligt syfte att minimera skador på hans mark både vad gäller val av teknik och planerad korridor.
5. Regeringen avslog överklagandet. I beslutet angavs att eftersom Svenska kraftnät har ansökt om nätkoncession för den planerade ledningen är det tydligt att det finns konkreta planer på att uppföra en ledning på berörda fastigheter. Regeringen konstaterade vidare att frågan om den planerade ledningens tekniska utförande inte prövas i det aktuella ärendet om marktillträde utan att den i stället hanteras inom ramen för ärendet om nätkoncession. Regeringen angav även att det framgår av 2 kap. 58 och 60 §§ ellagen (1997:857) att arbetet ska utföras med minsta möjliga skada och att eventuella skador ska ersättas i enlighet med vad som framgår av expropriationslagen (1972:719). Regeringen ansåg därför att det inte finns anledning att precisera syftet med undersökningen i enlighet med AAs yrkande.

YRKANDEN M.M.

6. AA yrkar i första hand att regeringens beslut ska upphävas och att tillträde till hans mark inte ska medges och i andra hand att ärendet ska återförvisas till regeringen. Han yrkar även inhibition. AA anför följande.
7. Regeringens beslut strider mot 2 kap. 57 och 58 §§ ellagen, 3 kap. 4 § miljöbalken, 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Någon proportionalitetsbedömning har inte gjorts i beslutet om marktillträde. Eftersom alternativet markkabel är möjligt

borde för- och nackdelar i det enskilda fallet vägas mot varandra innan ärendet kan anses ha nått en sådan grad av konkretion att det överhuvudtaget går att bedöma frågan om marktillträde. Vidare borde det ställas krav på att skadorna på hans mark ska minimeras vad gäller val av teknik och planerad korridor.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Rättsprövning

8. 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 EKMR.
9. 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. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.
10. 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 ff. och 234).

Ellagen

11. I 2 kap. 1 § första stycket ellagen anges att en starkströmsledning inte får byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession).
12. Enligt 2 kap. 57 § första stycket får nätmyndigheten, om det finns skäl för det, besluta att den som avser att ansöka om nätkoncession eller att bygga en starkströmsledning med stöd av en beviljad nätkoncession ska få tillträde till någon annans mark under viss tid för de undersökningsarbeten som behövs för att precisera ledningens sträckning eller avgöra hur byggandet och driften av ledningen påverkar miljön. En sådan undersökning ska enligt 58 § första stycket genomföras så att den orsakar så lite skada och intrång som möjligt.
13. Om en sådan undersökning som avses i 57 § orsakar skada eller intrång, följer av 60 § första stycket att den som genomför undersökningen ska betala ersättning för detta. Enligt andra stycket ska expropriationslagen tillämpas i mål om ersättning.

Miljöbalken

14. I 3 kap. 4 § första stycket miljöbalken anges att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Enligt andra stycket får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Egendomsskydd

15. I 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen anges 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. Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska enligt andra stycket vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

16. Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Bestämmelserna inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bl.a. för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

17. Högsta förvaltningsdomstolen tar upp målet till slutligt avgörande. Yrkandet om inhibition förfaller därför.
18. Inledningsvis kan konstateras att frågan om ledningen ska anordnas som en markkabel eller som en luftledning inte har varit något som Energimarknadsinspektionen eller regeringen har haft att ta ställning till vid beslutet om marktillträde. Den frågan hanteras i stället inom ramen för det ärende som gäller ansökan om nätkoncession. Anledning att upphäva regeringens beslut för att ledningens tekniska utförande inte har utretts i ärendet om marktillträde saknas således.

19. När det gäller frågan om ärendet om marktillträde var tillräckligt konkretiserat vid beslutet framgår det av förarbetena till 2 kap. 57 § ellagen att den som ansöker om marktillträde bör kunna presentera ett underlag som visar att det finns planer på att faktiskt genomföra projektet och att det därför finns ett behov av tillträde (prop. 2020/21:188 s. 89 f.). När Energimarknadsinspektionen fattade beslutet om marktillträde hade Svenska kraftnät redan lämnat in en ansökan om nätkoncession för den planerade ledningen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning var därför planerna så konkreta att det var möjligt att bedöma behovet av marktillträde för att genomföra de aktuella undersökningarna.
20. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar vidare att bestämmelsen om marktillträde i 2 kap. 57 § ellagen lämnar förhållandevis stort utrymme för bedömning avseende vilka slags undersökningar som kan anses behövliga för att precisera ledningens sträckning och avgöra hur byggandet och driften av ledningen påverkar miljön. I lagen föreskrivs att en undersökning ska genomföras så att den orsakar så lite skada och intrång som möjligt, att den som genomför undersökningen ska betala ersättning för skada eller intrång samt att expropriationslagen ska tillämpas i mål om ersättning (2 kap. 58 och 60 §§).
21. De åtgärder som kan genomföras inom ramen för beslutet om marktillträde kan inte anses som så ingripande i sig att tillståndet utgör ett oproportionerligt ingrepp i AAs äganderätt. Regeringens beslut strider därmed inte mot reglerna om egendomsskydd i regeringsformen eller EKMR.
22. Inte heller ger vad som framkommit i övrigt 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 har 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 inte upphävas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Kristina Ståhl, Thomas Bull, Per Classon, Leif Gäverth och Mats Anderson.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Elin Nilsson.