

Koncessionsbesluts exklusivitet gentemot miljöbalken



Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna
Energimarknadsinspektionen R2013:15
Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se
Tryckt av Elanders Sverige AB 2013
Omslagsbild: © Energimarknadsinspektionen

Förord

Energimarknadsinspektionen (Ei) är tillsynsmyndighet över marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme. Ei är nätmyndighet enligt ellagen (1997:857) och prövar frågor om nätkoncession (tillstånd) för kraftledningar. Ei är även tillsynsmyndighet enligt naturgaslagen (2005:403).

Ellagen gäller parallellt med miljöbalken. Det innebär att en kraftledning kan bli föremål för förelägganden och förbud med stöd av miljöbalken, trots att ledningen omfattas av en koncession och det har gjorts en miljöprövning i samband med att koncessionen meddelades. Ei har tidigare föreslagit att det i ellagen ska införas en exklusivitetsregel, som anger att koncessionerade kraftledningar inte ska kunna förbjudas med stöd av miljöbalken.

Den 20 december 2012 beslutade regeringen att ge Ei i uppdrag att utreda och analysera konsekvenserna av den nuvarande och den föreslagna lagstiftningen, samt kartlägga i vilken utsträckning förbud har meddelats i fråga om ledningar som omfattas av nätkoncession. Under arbetet med rapporten har Ei hållit referensgruppsmöten med berörda intressenter, samt gett dessa möjlighet att inkomma med synpunkter.

Genom denna rapport redovisar Ei uppdraget och lämnar ett reviderat förslag på utformning av en exklusivitetsregel för ellagen.

Eskilstuna, september 2013



Anne Vadasz Nilsson

Generaldirektör

Sammanfattning

En kraftledning får som huvudregel inte byggas eller användas utan koncession. I samband med koncessionsprövningen ska en miljöprövning enligt vissa regler i miljöbalken göras. När koncession har meddelats är koncessionshavaren skyldig att ha en kraftledning i bruk. En tillsynsmyndighet kan enligt miljöbalken rikta förelägganden och förbud mot en verksamhet, även om denna verksamhet omfattas av en annan lag, och även mot en ledning som omfattas av linjekoncession.

I 2 kap. 4 § naturgaslagen finns en exklusivitetsregel som anger att om regeringen har meddelat koncession för en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen eller anläggningen. Någon motsvarande regel finns inte i ellagen, men Ei har tidigare föreslagit att en sådan ska införas.

Miljöbalkens parallella tillämpning med ellagen leder i normalfallet inte till några problem – de två lagarna kompletterar varandra och ställer var för sig krav som måste uppfyllas av den som har en koncession för en kraftledning. Men när krav enligt miljöbalken går emot rättigheter och skyldigheter i ellagen kan det leda till att koncessionshavaren sätts i en omöjlig situation och till att driftsäkerheten äventyras. Sådana krav har i praktiken karaktären av förbud. Det finns därför skäl att införa en exklusivitetsregel även i ellagen.

För att det inte ska råda någon tvekan om att ellagens exklusivitetsregel även omfattar sådana krav och förelägganden som i praktiken är att anse som förbud, och som går emot sådant som den koncessionsprövande myndigheten har tagit ställning till, föreslår Ei att ellagens exklusivitetsregel formuleras så att ledningen inte med stöd av miljöbalken får förbjudas *i den sträckning och det utförande som anges i koncessionsbeslutet*.

En exklusivitetsregel hindrar inte den löpande tillsynen enligt miljöbalken. Åtgärder av förbudskaraktär hindras dock. Ei anser att detta är en rimlig avvägning för att trygga driftsäkerheten i elnätet.

Innehåll

1	Författningsförslag	6
2	Inledning	7
2.1	Bakgrund.....	7
2.2	Uppdraget.....	7
2.3	Förslagen.....	8
3	Gällande rätt	9
3.1	Koncessionslagarna.....	9
3.1.1	Allmänt om koncession.....	9
3.1.2	Skyldigheter för innehavare av nätkoncession och ledningsinnehavare.....	10
3.2	Miljöbalken.....	10
3.2.1	Miljöbalken gäller parallellt med annan lag.....	10
3.2.2	Något om miljöbalkens regler.....	13
3.3	Koncessionslagarnas förhållande till miljöbalken.....	16
3.3.1	Naturgaslagens exklusivitet gentemot miljöbalken.....	16
3.3.2	Gemensamma frågor om förhållandet till miljöbalken.....	19
3.4	Rättsfall.....	20
4	Konsekvenser av gällande regler	22
4.1	Konflikter kan uppstå mellan ellagen och miljöbalken.....	22
4.2	Konsekvenser av konflikterna mellan ellagen och miljöbalken.....	22
5	Slutsats och förslag	25
5.1	Konflikter mellan ellagen och miljöbalken.....	25
5.2	Ei:s förslag.....	26
5.3	Konsekvenser av Ei:s förslag.....	26
6	Källor och litteratur	28
Bilaga: Rättsfallsreferat		29
Mål nr. 3224-2000 (Kammarrätten i Sundsvall).....		29
Mål M 87-01 Miljödomstolen i Växjö tingsrätt.....		30
MÖD 2000:47.....		32
MÖD 2004:78.....		34
MÖD 2009:20.....		35
Mark- och miljööverdomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål nr. M 4127-10 (Döshultsfallet).....		35
Mark- och miljödomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål M 4091-12.....		35

1 Författningsförslag

Förslag till ändring i ellagen (1997:857)

Härmed föreslås i fråga om ellagen (1997:857) att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 a § närmast före rubriken "Förutsättningar för meddelande av nätkoncession", av följande lydelse.

2 kap.

5 a §

Om regeringen eller nätmyndigheten har meddelat nätkoncession för linje, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen i den sträckning och det utförande som anges i koncessionsbeslutet.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Den 22 maj 2008 beslutade miljönämnden i Helsingborgs kommun att förelägga Affärsverket svenska kraftnät (SvK) att flytta en befintlig kraftledning på så vis att den inte befinner sig närmare en viss fastighet än 65 meter.¹ Beslutet, som fattades med stöd av miljöbalken, syftade till att undanröja olägenheter som ledningen orsakar de boende på fastigheten. Ledningen har koncession, alltså ett tillstånd, enligt ellagen (1997:857). Denna koncession medger – och förutsätter – att ledningen ska gå just på fastigheten i fråga. Det uppstod alltså en situation där två beslut står emot varandra.

SvK överklagade miljönämndens beslut, men Mark- och miljööverdomstolen fastställde beslutet men med ändring av genomförandetiden.² Det är i sig inte nytt att tillsynen enligt miljöbalken fortgår även sedan koncession meddelats enligt ellagen. Men frågan om förhållandet mellan ellagen och miljöbalken har aldrig förr ställts på sin spets på det vis som görs i detta fall. Frågan uppstår i vilken utsträckning en koncessionshavare kan lita på koncessionen och vilket skydd en koncession egentligen ger om ledningen, trots koncessionen, kan förbjudas eller i vart fall bli föremål för förelägganden om åtgärder enligt miljöbalken.

För naturgasledningar är ordningen delvis en annan. I 2 kap. 4 § naturgaslagen (2005:403) finns en regel som säger att när koncession meddelats för en naturgasledning får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att anlägga eller använda ledningen. En del av tillsynen enligt miljöbalken har alltså avskurits vad gäller naturgasledningar. Energimarknadsinspektionen (Ei) och SvK har var för sig föreslagit för regeringen att en regel liknande 2 kap. 4 § naturgaslagen införs i ellagen.³

2.2 Uppdraget

Ei har av regeringen fått följande uppdrag.⁴

Av 2 kap. 4 § naturgaslagen (2005:403) framgår att om regeringen har meddelat koncession för en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning, får förbud inte meddelas med stöd miljöbalken mot att bygga och använda ledningen eller anläggningen. Energimarknadsinspektionen och SvK har i skrivelser till Näringsdepartementet framfört att det saknas en sådan reglering i ellagen (1997:857) samt anfört att det finns ett behov att införa en sådan reglering. Mot denna bakgrund får Ei i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning

¹ Helsingborgs miljönämnds beslut 2008-05-22 avseende magnetiska och elektriska fält från kraftledning på fastigheten Döshult 3:49 i Helsingborgs kommun

² Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål M 4127-10

³ Ei:s skrivelse den 27 januari 2012 med diarienummer 12-100088 samt SvK:s skrivelse den 27 april 2012 med diarienummer 2012/755

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Energimarknadsinspektionen, uppdrag 9. Regeringsbeslut den 20 december 2012.

förbud enligt miljöbalken har meddelats i fråga om ledningar som omfattas av nätkoncession för linje enligt ellagen. I uppdraget ingår även att närmare utreda och analysera konsekvenserna av den nuvarande lagstiftningens utformning samt konsekvenserna av att införa en exklusivitetsregel liknande den i naturgaslagen. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 oktober 2013.

2.3 Förslagen

Ei har i en promemoria till Näringsdepartementet den 27 januari 2012 (dnr 12-100088) föreslagit att följande exklusivitetsregel införs i ellagen:

Om regeringen eller nätmyndigheten har meddelat nätkoncession för linje, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen.

SvK har i en skrivelse till Näringsdepartementet den 27 april 2012 (dnr 2012/755) föreslagit att följande exklusivitetsregel införs i ellagen:

Om regeringen eller nätmyndigheten har meddelat nätkoncession för linje, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen i beslutad sträckning.

3 Gällande rätt

3.1 Koncessionslagarna

De viktigaste reglerna om kraft- och naturgasledningar finns i ellagen och naturgaslagen, nedan kallade koncessionslagarna. De båda koncessionslagarna har i stort sett samma uppbyggnad i de frågor som behandlas här. Detta avsnitt gäller båda koncessionslagarna, om inte annat sägs.

3.1.1 Allmänt om koncession

En ledning får inte byggas eller användas utan koncession.⁵ Man får dock bygga en naturgasledning utan koncession om ledningen är belägen efter en mät- och reglerstation.⁶ Därför är det bara transmissionsledningar som omfattas av koncessionsplikten. För kraftledningar finns i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen regler om undantag från koncessionsplikt för vissa interna elnät.

För kraftledningar finns det två typer av koncessioner: Nätkoncession för linje (linjekoncession), som är ett tillstånd för en ledning med i huvudsak bestämd sträckning, samt nätkoncession för område (områdeskoncession), som är ett tillstånd för ett helt ledningsnät inom ett visst område.⁷ I beslut om områdeskoncession ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges.⁸ Den vanligast förekommande nivån för högsta tillåtna spänning är 20 kV. En linjekoncession får i regel inte meddelas för en ledning med en spänningsnivå som inte överstiger den högsta tillåtna spänningen för den områdeskoncession som gäller i området.⁹ Därmed har innehavaren av en områdeskoncession i princip monopol på att hålla med ledningar på de lägre spänningsnivåerna i området.

Denna rapport kommer endast att behandla vad som gäller för kraftledningar som omfattas av linjekoncession och naturgasledningar som omfattas av koncession. Ledningar som inte omfattas av koncessionsplikt eller som omfattas av områdeskoncession ligger utanför ramen för rapporten.

Koncession får endast meddelas den som från allmän synpunkt är lämplig att utöva verksamheten.¹⁰ En koncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda enskild rätt, allmänna intressen, människor och miljö samt för att främja långsiktigt god resurshushållning, med mera.¹¹ En koncession kan också villkoras av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för att ta bort ledningen och återställa marken.¹² En koncession för kraftledning gäller i regel tills

⁵ 2 kap. 1 § ellagen samt 2 kap. 1 § första stycket naturgaslagen

⁶ 2 kap. 1 § andra stycket

⁷ 2 kap. 2 § första stycket ellagen

⁸ 2 kap. 2 § andra stycket ellagen

⁹ 2 kap. 7 § ellagen

¹⁰ 2 kap. 10 § ellagen samt 2 kap. 8 § naturgaslagen

¹¹ 2 kap. 11 § ellagen samt 2 kap. 9 § naturgaslagen

¹² 2 kap. 11 a § ellagen samt 2 kap. 10 § naturgaslagen

vidare¹³ med möjlighet till omprövning efter 40 år¹⁴, men koncession kan meddelas för kortare tid om det finns särskilda skäl eller sökanden begär det¹⁵.

I samband med koncessionsprövningen ska den prövande myndigheten göra en miljöprövning. I denna prövning ska bestämmelserna i 2-4 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.¹⁶ 2 kap. miljöbalken innehåller hänsynsregler till skydd för miljön och människors hälsa. 3-4 kap. innehåller regler om hushållning med mark- och vattenområden och 5 kap. 3 § kopplar in miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer. Vid prövningen tillämpas 6 kap. miljöbalken vad gäller förfarandet och krav på miljökonsekvensbeskrivning.¹⁷

3.1.2 Skyldigheter för innehavare av nätkoncession och ledningsinnehavare

Den som innehar en koncession för kraftledning får tillfälligt ta ledningen ur bruk. Ska ledningen tas ur bruk längre än tre år krävs tillstånd.¹⁸ Av detta kan man motsatsvis utläsa att en linjekoncession medför en skyldighet att ha en kraftledning i bruk. I naturgaslagen finns inte någon sådan bestämmelse. Däremot innehåller båda koncessionslagarna regler om ansvar för drift, underhåll, utbyggnad av ledningsnätet, anslutning till andra nät och leveranstrygghet.¹⁹ Verksamhetsutövaren är i princip skyldig att på skäliga villkor ansluta andras anläggningar till ledningen²⁰ och att för annans räkning överföra el respektive gas²¹.

Noteras ska att rättsverkan av nämnda regler för naturgasledningar inte följer av koncessionen i sig, utan av innehavet av en naturgasledning. Anslutnings- och överföringsplikten enligt ellagen är däremot direkta rättsverkningar av koncessionen.²² Då dessa inte kan uppfyllas utan att koncessionshavaren håller med en ledning innebär de i förlängningen ett krav på att ha en ledning på den i koncessionen angivna sträckningen.

3.2 Miljöbalken

Vid införandet av miljöbalken var två propositioner särskilt viktiga. Det var dels prop. 1997/98:45 - Miljöbalk (nedan propositionen till miljöbalken) och dels prop. 1997/98:90 - Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. (nedan följdpropositionen till miljöbalken).

3.2.1 Miljöbalken gäller parallellt med annan lag

I 1 kap. 3 § första stycket miljöbalken sägs att utöver miljöbalken ska andra lagar tillämpas i fråga om verksamheter som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt balken. Huvudregeln för miljöpåverkande verksamheter är att miljöbalken tillämpas

¹³ 2 kap. 13 § första stycket ellagen

¹⁴ 2 kap. 15 b § ellagen

¹⁵ 2 kap. 13 § andra stycket ellagen

¹⁶ 2 kap. 8 a och 15 g §§ första stycket ellagen samt 2 kap. 7 § första stycket naturgaslagen

¹⁷ 2 kap. 8 a och 15 g §§ andra stycket ellagen samt 2 kap. 7 § andra stycket naturgaslagen

¹⁸ 2 kap. 17 § ellagen

¹⁹ 3 kap. 1 § ellagen samt 3 kap. 1 § naturgaslagen

²⁰ 3 kap. 6 § ellagen samt 3 kap. 5 § naturgaslagen

²¹ 3 kap. 9 § ellagen samt 3 kap. 6 § naturgaslagen

²² Se i här berörda lagrum ellagens formulering "den som har nätkoncession" kontra naturgaslagens formulering "den som innehar en naturgasledning".

parallellt med andra lagar och att miljöbalkens materiella krav ska vara en miniminivå.²³

I propositionen till miljöbalken uttalas att, med hänsyn till att miljöbalken har samma status som lag i allmänhet, går miljöbalken i regel inte före annan lag. Det kan tänkas att tillämpningen av miljöbalkens regler påverkas av att en verksamhet också regleras i annan lag, till exempel genom att undantag från miljöbalkens regler görs i den andra lagen. I regel är syftet med den andra lagen emellertid inte i första hand att reglera sådana frågor som omfattas av miljöbalken. Det är därför inte givet att miljöbalken inte ska tillämpas bara för att det förekommer andra bestämmelser i en annan lag.²⁴

I följdpropositionen till miljöbalken sägs att i fall då regler i miljöbalken kommer i konflikt med regler i annan lag måste en bedömning göras i det enskilda fallet med utgångspunkt i allmänna lagvalsprinciper.²⁵ I de flesta fall där miljöfrågor avseende en viss verksamhet regleras både i miljöbalken och i annan lag torde det i regel inte vara fråga om en lagkonflikt. Istället bör de olika lagarna ses som separata flaskhalsar som den aktuella verksamheten måste passera igenom.²⁶

I propositionen till miljöbalken sägs vidare att i de fall då en verksamhet som kan regleras med stöd av miljöbalken också faller inom ramen för annan lagstiftning har de olika regleringarna vanligen olika syften. Den andra lagen reglerar vanligen inte i första hand frågor som faller under miljöbalken. Det förhållandet att andra regler är tillämpliga på verksamheten innebär alltså inte med automatik att miljöbalken inte ska tillämpas. Med hänsyn till det nu anförda anses det inte vara en dubbelprövning i den meningen att samma sak är avsedd att prövas vid två eller flera tillfällen. Det sägs dock att även prövningen enligt annan lag kan avse frågor av betydelse för miljön, om det föreskrivs i den lag enligt vilken prövningen sker.²⁷ I sådana fall finns ingenting som hindrar att en miljöprövning kan ske enligt båda lagarna.

I miljöskyddslagen (1969:387), som gällde före miljöbalkens införande, fanns i 6 § en stoppregel som var en ungefärlig motsvarighet till dagens stoppregel i 2 kap. 9 § miljöbalken. Enligt paragrafens tredje stycke skulle stoppregeln emellertid inte hindra att en sådan väg som prövats i särskild ordning används för avsett ändamål. I rättsfallet NJA 1993 s. 645 (nedan *väglokaliseringsfallet*) hade en arbetsplan för en allmän väg fastställts enligt väglagen (1971:984). I målet var det fråga om förbud mot fortsatt anläggningsarbete. Högsta domstolen (HD) uttalade att fastställande av arbetsplan enligt väglagen skulle anses vara en sådan prövning i särskild ordning som avsågs i 6 § miljöskyddslagen. I arbetsplanen hade man tagit ställning inte bara till att miljöfarlig verksamhet ska komma till stånd, utan också till vilken mark som får användas för verksamheten. Eftersom väglagen endast medger "oväsentlig avvikelser" från arbetsplanen, ansågs ett förbud i fastighetsdomstol mot att börja bygga vägen i den sträckning som fastställts i arbetsplanen i praktiken innefatta ett förbud mot att utöva den i arbetsplanen

²³ Prop. 1997/98:90 s. 147 ff.

²⁴ Prop. 1997/98:45 s. 191

²⁵ Prop. 1997/98:90 s. 149

²⁶ Jfr. Michanek-Zetterberg s. 379.

²⁷ Prop. 1997/98:45 s. 191

förutsatta verksamheten. Detta ansågs svårt att förena med den ovan nämnda särregeln i 6 § tredje stycket miljöskyddslagen. Dessutom framfördes vissa förarbetsuttalanden som HD menade tyder på att dubbelprövning enligt miljöskyddslagen av anläggningar som tillkommit efter särskild prövning inte ansetts önskvärd vid denna lags tillkomst.²⁸

I propositionen till miljöbalken tas rättsfallet ovan som exempel på att lagkonflikter kunde uppkomma redan före miljöbalkens tillkomst. Det anges också att det finns lagvalsprinciper som kan användas för att lösa denna typ av konflikter; särskilt nämns *lex specialis*²⁹, *lex superior*³⁰ och *lex posterior*³¹. Departementschefen menade i propositionen att dessa principer bör tillämpas även i fall där bestämmelser i miljöbalken kommer i konflikt med bestämmelser i annan lag.³² *Lex superior* torde sällan inverka på förhållandet mellan de olika regleringarna, då de olika sektorslagarna och miljöbalken har samma status som lag i allmänhet. I de flesta fall där särskild lag gäller på ett visst område, till exempel naturgaslagen och ellagen, bör *lex specialis* kunna anföras som skäl för att den ena lagen ska gå före den andra. Detta förutsätter att de olika regleringarna i något avseende är oförenliga. De ovan nämnda lagvalsprinciperna utgör i sig inget hinder mot att miljöbalken tillämpas parallellt med annan lag.

I propositionen till miljöbalken uttalades dock att man direkt i berörd lagstiftning bör ange vilken lag som är tillämplig för det fall att en konflikt skulle uppstå. I anslutning till detta uttalades en avsikt att i följdlagstiftningsarbetet återkomma till frågan. Möjliga lösningar sades vara antingen att man upphäver bestämmelser i annan lag som gäller frågor som regleras i miljöbalken, eller att man föreskriver att regler i miljöbalken i vissa avseenden inte ska gälla för verksamheter som regleras särskilt i annan lag.³³

I den fråga som var föremål för prövning i NJA 1993 s. 645 (väg- lokaliseringsfallet) gjorde regeringen vissa uttalanden redan i propositionen till miljöbalken. 6 § miljöskyddslagen fick en ungefärlig motsvarighet i 2 kap. 9 § miljöbalken, dock utan en sådan särregel med undantag för väglagen som fanns i 6 § tredje stycket miljöskyddslagen. Därvid sades att erfarenheterna visat att det finns fog för att utsträcka miljölagstiftningens tillämpningsområde så att stoppregeln ska kunna tillämpas även efter att en särskild prövning av bland annat en väg har skett.³⁴ De nya bestämmelserna har fått genomslag i ett beslut av HD år 2005 där en fastställd arbetsplan inte ansågs utgöra hinder mot att pröva talan om lokaliseringen av den fastställda vägdragningen. HD gjorde uttalanden som ger vid handen att en sådan prövning torde kunna ske både inom ramen för en myndighets tillsynsverksamhet, vid behandling av ärende om ändring eller omprövning av tillstånd och vid enskilds talan i ett stämningssmål. HD sade vidare att denna ordning kan ge

²⁸ Se Michanek, Miljörättslig tidsskrift 1994:1 s. 129 ff. för en kritik av domen. Michanek menar bland annat att ett förbud mot att börja bygga vägen i den sträckning som fastställts i arbetsplanen inte alls i praktiken innefattar ett förbud mot att utöva den i arbetsplanen förutsatta verksamheten. Vägens ändamål kunde lika gärna vinnas på en annan lokalisering.

²⁹ Principen att speciallag går före allmänt hållen lag.

³⁰ Principen att författning av högre dignitet går före författning av lägre dignitet. Grundlag går före lag, lag går före förordning, förordning går före föreskrift, etc.

³¹ Principen att ny lag går före gammal lag.

³² Prop. 1997/98:45 s. 191 f.

³³ A. prop. s. 192

³⁴ A. prop. s. 238. Se även prop. 1997/98:90 s. 173 f.

upphov till viss olägenhet i form av dubbla prövningar med risk för motstridiga bedömningar, men att denna ordning måste anses vara åsyftad av lagstiftaren.³⁵

Av detta framgår att miljöbalken i princip är tillämplig parallellt med annan lag. I vissa fall, där en verksamhet är tillståndspliktig enligt både miljöbalken och annan lag, är det till och med förutsatt att prövning ska ske enligt båda lagarna.³⁶ Detta kan till exempel aktualiseras för en kraft- eller naturgasledning som ska dras genom ett vattenområde. För detta krävs både koncession och tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § miljöbalken. Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken kan tillstånd krävas för verksamhet inom Natura 2000-områden. Vidare ställs vissa krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Ledningsdragningar är av sådan art att de träffas av denna samrådsbestämmelse. Vid samrådet kan tillsynsmyndigheten rikta förelägganden och förbud mot verksamheten.

Enligt 11 kap. 23 § 5 p. miljöbalken leder en koncession för naturgasledning i princip till att nödvändiga tillstånd för vattenverksamhet ska meddelas. Detta innebär inte att tillståndsprövning enligt miljöbalken inte ska göras, utan endast att frågan om vattenverksamhetens tillåtlighet³⁷ ska anses avgjord genom koncessionsbeslutet. Det tillstånd som på detta sätt meddelas enligt miljöbalken kan förenas med villkor.³⁸

Vidare gäller tillsynen enligt miljöbalken trots att även annan lag gäller i fråga om den aktuella verksamheten. En tillsynsmyndighet kan alltså enligt 26 kap. 9 § miljöbalken rikta förelägganden och förbud mot en verksamhet, även om denna verksamhet omfattas av en annan lag.

3.2.2 Något om miljöbalkens regler

Tillstånd, godkännande och dispens enligt miljöbalken gäller i princip för evig tid, men enligt 16 kap 2 § första stycket miljöbalken kan de tidsbegränsas.³⁹ Detta förekommer i praktiken.⁴⁰ Vidare kan de förenas med villkor i övrigt.⁴¹ I 24 kap. 1 § miljöbalken tillerkänns rättskraft inom miljöbalken till vissa domar och beslut *enligt miljöbalken*, bland annat beslut om tillstånd. Sådana domar och beslut gäller sedan de vunnit laga kraft, enligt stadgandet, mot alla, såvitt avser frågor som prövats vid domen eller beslutet. Detta innebär att de i princip inte får begränsas genom förelägganden och förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken i fråga om sådant som prövats i domen eller beslutet.

Vid prövning av koncession enligt naturgaslagen och ellagen tillämpas vissa regler i miljöbalken. Ett koncessionsbeslut är ändå inte att anse som ett beslut enligt miljöbalken, och får således inte av stadgandet i 24 kap. 1 § miljöbalken rättskraft inom balken. I följdpropositionen till miljöbalken uttalas att tillståndsbeslut enligt

³⁵ HD:s beslut av den 25 februari 2005 i mål Ö 2920-03, refererat i NJA 2004 s. 88

³⁶ Prop. 1997/98:90 s. 151

³⁷ Begreppet tillåtlighet används i miljöbalken i en begränsad betydelse. Det avser huruvida ett företag över huvud taget ska få komma till stånd och bedrivas.

³⁸ Prop. 2004/05:62 s. 205, jfr. prop. 1997/98:45 del 2 s. 144

³⁹ Huvudprincipen att tillstånd gäller för evig tid framgår av nämnda lagrum e contrario. Se även Michanek-Zetterberg s. 258.

⁴⁰ Michanek-Zetterberg s. 362

⁴¹ Se nämnda paragraf andra stycket samt 22 kap. 25 § miljöbalken

lag som ligger utanför miljöbalken inte har rättskraft inom balken. Att en sak prövats enligt annan lag utgör därför inte hinder mot att miljöbalken tillämpas. Vid en sådan prövning är det inte fråga om att ändra eller återkalla det beslut som fattats enligt annan lag, utan om "att fatta ett särskilt beslut enligt miljöbalken".⁴²

Enligt 24 kap. 5 § kan omprövning gällande ändring eller upphävande av befintliga – eller tillägg av nya – bestämmelser och villkor i tillstånd ske i vissa fall, bland annat om det förflutit tio år sedan tillståndet vann laga kraft, om miljöförhållandena ändrats eller teknikutvecklingen gjort att hårdare krav bör ställas bland annat för att uppfylla kravet på bästa tillgängliga teknik. Tillstånd och dispens kan vid ett antal angivna förhållanden återkallas med stöd av 24 kap. 3 §, bland annat om tillståndet, dispensen eller villkor för verksamheten inte har följts och avvikelsen inte är ringa (2 p. nämnda lagrum), om det till följd av verksamheten uppkommit en väsentlig olägenhet som inte förutsågs när verksamheten tilläts (3 p.) eller om stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken aktualiserats (4 p.).

Samråd

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en verksamhet eller åtgärd anmälas för samråd hos tillsynsmyndighet, om den inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken och om den kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. I propositionen till miljöbalken nämns, som exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd, större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster, tippning av schakt- och rivmassor och anläggande av vägar som inte prövas i annan ordning.⁴³ I följdpropositionen till miljöbalken uttalas att samrådsskyldighet alltid föreligger när en kraftledning dras fram i en helt ny sträckning⁴⁴, men när det gäller naturgasledning (då enligt rörledningslagen) sägs ingenting i den frågan. Skyldigheten torde ändå aktualiseras, då anläggande av naturgasledning bland annat medför omfattande grävningsarbeten som åtminstone tillfälligt påverkar naturmiljön i hög grad.

I 12 kap. 6 § fjärde stycket finns bestämmelser om att tillsynsmyndigheten vid samrådet enligt nämnda paragraf får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. I vissa fall får de förbjuda verksamheten. Åtminstone avseende kraftledningar finns här en möjlighet att redan i ett tidigt skede hindra att ledningarna dras fram på sträckningar som är olämpliga ur miljösynpunkt. Det torde finnas möjlighet att använda denna förbudsregel även mot naturgasledningar, eftersom koncession i regel inte har meddelats vid tiden för samrådet, och naturgaslagens exklusivetsregel således inte har aktualiserats.⁴⁵

⁴² Prop. 1997/98:90 s. 151 f.

⁴³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 150

⁴⁴ Prop. 1997/98:90 s. 204

⁴⁵ Se dock Bengtsson s 114 f., som menar att exklusivetsregeln i 2 kap. 4 § naturgaslagen utesluter tillämpning av detta förbudsstadgande med avseende på naturgasledningar.

Här ska något sägas om förhållandet mellan samrådsreglerna i 6 kap. 4 § respektive 12 kap. 6 § miljöbalken. I normala fall är endast en av de två samrådsreglerna tillämplig på en verksamhet eller åtgärd; om tillstånd krävs gäller samrådsregeln i 6 kap. 4 § och om tillstånd inte krävs gäller regeln i 12 kap. 6 §. Den senare regeln är således ägnad att fånga upp de verksamheter och åtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön, men som inte kräver tillstånd. Även för sådana verksamheter och åtgärder kommer samråd till stånd och vissa maktmedel ges. Dessa kan i viss mån sägas motsvara myndigheternas möjligheter gentemot en tillståndspliktig verksamhet att avslå en tillståndsansökan eller att förena tillståndet med villkor. Det finns emellertid fall då båda samrådsreglerna är tillämpliga – såsom vid nyanläggning av kraft- eller naturgasledningar. Vid en tillämpning av miljöbalken är regeln i 12 kap. 6 § tillämplig, eftersom verksamheten inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken, och genom kopplingen i koncessionslagarna görs även samrådsregeln i 6 kap. 4 § tillämplig. I dessa fall kan samrådsplikten enligt båda stadgandena uppfyllas genom ett och samma samråd. Samrådsregeln i 12 kap. 6 § miljöbalken får därmed sin betydelse främst i det att den ger tillsynsmyndigheten vissa maktmedel redan i samrådsskedet.

Något om tillsyn och tvångsmedel

Enligt 26 kap. 9 § första stycket miljöbalken får förvaltningsmyndighet i enskilda fall meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut meddelade med stöd av balken ska följas. Sådana åtgärder får enligt paragrafens andra stycke inte vara mer ingripande än vad som krävs i det enskilda fallet. Förelägganden och förbud får enligt tredje stycket i princip (se dock undantaget i fjärde stycket) inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

Stoppregeln

Om en verksamhet kan befaras orsaka skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas enligt miljöbalken vidtas, får verksamheten enligt en stoppregel i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken i princip inte bedrivas. Rekviritet *av väsentlig betydelse* utgör en hög tröskel.⁴⁶ Regeln torde sällan aktualiseras på ledningsdragningar. I 2 kap. 9 § andra stycket finns ytterligare begränsningar för verksamheter som medför risk för en väsentlig försämring av miljön eller ett stort antal människors levnadsförhållanden. I 2 kap. 9 och 10 §§ finns vissa regler om att regeringen i en del fall kan göra undantag från stoppregeln.

Förbud som följer direkt av miljöbalken och annan författning

I 7 kap. miljöbalken finns regler om områdesskydd. Där finns ett antal förbud mot att i vissa angivna typer av områden utöva vissa verksamheter utan tillstånd eller dispens.

I 11 kap. miljöbalken finns regler om vattenverksamhet. Med vattenverksamhet avses enligt 11 kap. 2 § miljöbalken bland annat uppförande, ändring, lagning och

⁴⁶ Jfr. Michanek-Zetterberg s. 147

utrivning av anläggningar i vattenområden samt grävning och rensning i vattenområden. Med vattenområde avses enligt 11 kap. 4 § miljöbalken ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd. Ledningsdragningar i hav, sjöar, vattendrag och våtmarker omfattas således av reglerna för vattenverksamhet. Vattenverksamhet får enligt 11 kap. 9 § miljöbalken i princip inte utövas utan tillstånd.

I övrigt gäller ett flertal andra förbudsregler i miljöbalken och andra författningar meddelade med stöd av miljöbalken. Att notera är att dessa regler utgör förbud som är givna redan i lagen. Att inte meddela tillstånd eller dispenser från dessa regler – att inte tillåta en verksamhet som redan i lag är förbjuden – är inte detsamma som att förbjuda en verksamhet.

3.3 Koncessionslagarnas förhållande till miljöbalken

I denna del ska undersökas vilken ställning naturgaslagen och ellagen har i förhållande till miljöbalken. Det kommer att framgå att de båda koncessionslagarna i grunden har samma förhållande till miljöbalken, men att naturgaslagen i viss utsträckning har fått en särställning – en exklusivitet – gentemot denna.

3.3.1 Naturgaslagens exklusivitet gentemot miljöbalken

Enligt 2 kap. 1 § naturgaslagen får naturgasledning inte byggas eller användas utan koncession från regeringen. I 2 kap. 4 § naturgaslagen finns en exklusivitetsregel:

Om regeringen har meddelat koncession för en naturgasledning, en lagringsanläggning eller en förgasningsanläggning, får förbud inte meddelas med stöd av miljöbalken mot att bygga och använda ledningen eller anläggningen.

Av lagmotiven till miljöbalkens tillsynsregler i 26 kap. framgår att miljöbalken som huvudregel gäller parallellt med annan lag, men att det i annan lag kan föreskrivas att den lagens regler ska gälla istället för miljöbalkens regler. Tillsynsmyndighet kan i sådana fall inte ingripa med stöd av miljöbalken.⁴⁷ Naturgaslagen har alltså getts en exklusiv ställning gentemot miljöbalken. I det följande ska detta förhållande undersökas.

En återblick

År 1978 utfärdades rörledningslagen (1978:160), vilken innehöll regler om framdragande och begagnande av rörledningar för olja, gas och vissa andra bränsleprodukter.⁴⁸ I begreppet ledning ansågs enligt 2 § även för driften nödvändiga tillbehör och anläggningar ingå. Enligt 1 § rörledningslagen krävdes, med vissa undantag, koncession för att dra fram och använda en sådan ledning.

När rörledningslagen infördes gjordes en samordning med andra lagar som kunde göras gällande på sådan verksamhet. Då det vid tiden för rörledningslagens införande fanns ett stort antal lagar på miljörättens område blev

⁴⁷ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 273

⁴⁸ 1 § rörledningslagen enligt sin ursprungliga lydelse.

denna samordning av tämligen fragmentarisk art. Här ska ingen djupgående analys göras. Den intresserade läsaren hänvisas till förarbetena.⁴⁹

I 2 § miljöskyddslagen infördes en bestämmelse om att koncession enligt rörledningslagen ska ges bindande verkan vid prövning enligt miljöskyddslagen. I lagens 6 §, som till stora delar motsvarade dagens stoppregel i 2 kap. 9 § miljöbalken, infördes en särregel som undantog rörledning för vilken koncession enligt rörledningslagen meddelats från paragrafens tillämpningsområde.

När miljöbalken infördes år 1999 upphävdes bland annat miljöskyddslagen och naturvårdslagen. Genom vissa ändringar i rörledningslagen anpassades denna till miljöbalken. Bland annat infördes i lagens 23 § en exklusivetsregel. Denna exklusivetsregel slog fast att förbud mot att dra fram eller använda ledningen inte får meddelas med stöd av miljöbalken efter att koncession meddelats. I detta sammanhang uttalades att rörledningslagen och miljöbalken gäller parallellt i vissa avseenden, och att det kan finnas skäl att begränsa möjligheten till ingripande med stöd av miljöbalken i de fall det i annan lag finns bestämmelser som är oförenliga med bestämmelser i miljöbalken. Det sades dock inte finnas några sådana bestämmelser i rörledningslagen. Detta ansågs bland annat hänga samman med att rörledningslagen i första hand behandlade koncession och inte hade några allmänna regler om hur verksamheten skulle bedrivas.⁵⁰

Utredningen ansåg emellertid att stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken ledde till ett behov av en exklusivetsregel.⁵¹ Regeringen återkom till frågan i följdpropositionen till miljöbalken. I 23 § rörledningslagen infördes nämnda regel om att förbud mot att dra fram och använda en rörledning inte får meddelas med stöd av miljöbalken efter att koncession meddelats.⁵² I specialmotiveringen sägs att paragrafen har en viss motsvarighet i 6 § naturresurslagen, där det sades att den så kallade stoppregeln i nämnda paragraf inte ska gälla när regeringen har meddelat koncession enligt naturgaslagen.⁵³ Någon närmare utveckling av skälen för exklusivetsregeln ges emellertid inte i förarbetena.

Exklusivetsregeln var utformad så, att förbud inte får *meddelas* mot att dra fram eller använda ledningen. Förbud som var givna redan i lagen gällde emellertid alljämt. Så fanns exempelvis regler mot att utan särskilt tillstånd eller dispens bygga inom vissa skyddsområden. Likaså fanns förbud mot att utöva vattenverksamhet utan tillstånd. I fråga om vattenverksamhet infördes dock en specialregel i 11 kap. 23 § tredje punkten miljöbalken, enligt vilken tillstånd till vattenverksamhet ska meddelas för anläggande av rörledningar som koncession meddelats för enligt rörledningslagen. I specialmotiveringen till denna regel sägs bland annat följande. *"I paragrafen behandlas vattenverksamhet som redan ansetts tillåten vid prövningar vid andra myndigheter än miljödomstolen. Eftersom dessa myndigheter inte alltid besitter samma vattenrättsliga och vattentekniska kompetens som miljödomstolen måste vattenverksamheten prövas även av domstolen. [...]* För att undvika

⁴⁹ Se prop. 1977/78:58 samt SOU 1972:58.

⁵⁰ Prop. 1997/98:90 s. 209 f.

⁵¹ Se SOU 1997:32 s. 337 om den föreslagna regeln.

⁵² Se motiven för den valda lagtekniska konstruktionen i prop. 1997/98:90 s. 210.

⁵³ Prop. 1997/98:90 s. 335

motstridiga beslut är domstolen bunden av den tidigare bedömningen att verksamheten är tillåten. [...] Utan hinder av den tidigare bedömningen skall miljödomstolen meddela villkor grundade på balkens bestämmelser.”⁵⁴

När naturgaslagen infördes år 2000 fördes regler över från rörledningslagen till den nya lagen.⁵⁵ Den nya lagen utarbetades med ellagen och rörledningslagen som förebilder.⁵⁶ I 2 kap. 3 § naturgaslagen upptogs en exklusivitetsregel som i allt väsentligt överensstämmer med exklusivitetsregeln i 23 § rörledningslagen. I propositionen görs vissa uttalanden om skälen för exklusivitetsregeln. För det första konstateras i propositionen att det i den föreslagna lagen finns regler för tillståndsprövningen som ska säkerställa att den prövade verksamheten uppfyller miljöbalkens krav. Det bör därför inte vara möjligt att förbjuda rörledningen efter att koncession meddelats. *”När koncession är meddelad skall miljöhänsynen vara tillgodosedda och det skulle därför vara onödigt att pröva koncessionen en gång till”*, sägs det i propositionen. Vidare sägs att en exklusivitetsregel är av stor vikt för företag som avser göra investeringar i ny infrastruktur för naturgas för att undvika osäkerhet och att ett förbud mot fortsatt användande av en viss naturgasledning kan få betydande konsekvenser genom att det kan omöjliggöra överföring i en betydande del av det samlade naturgasnätet.⁵⁷ I specialmotiveringen till naturgaslagens exklusivitetsregel sägs *dels* att förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken inte ska kunna meddelas mot naturgasledningar som omfattas av koncession, *dels* att en sådan naturgasledning inte ska kunna förbjudas i en prövning av tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.⁵⁸ Detta sistnämnda är dock snarare en konsekvens av att det samtidigt infördes en ny punkt fem i 11 kap. 23 § miljöbalken, enligt vilken tillstånd till vattenverksamhet ska meddelas för naturgasledning som omfattas av koncession enligt naturgaslagen.

År 2005 infördes en ny naturgaslag. Då infördes i 2 kap. 4 § en exklusivitetsregel som helt överensstämmer med regeln i 2 kap. 3 § gamla naturgaslagen, förutom att den nya regeln även omfattar förgasningsanläggningar, vilket den gamla inte gjorde. Författningskommentaren till regeln överensstämmer i allt väsentligt med författningskommentaren till den gamla regeln.⁵⁹

Dagens exklusivitetsregel

En röd tråd kan skönjas från rörledningslagen fram till dagens exklusivitetsregel i 2 kap. 4 § naturgaslagen. Enligt den får, efter att koncession meddelats, förbud inte meddelas mot en naturgasledning med stöd av miljöbalken. Notera att exklusivitetsregeln enligt sin ordalydelse endast hindrar att förbud *meddelas* med stöd av miljöbalken. Den träffar däremot inte sådana förbud som redan är givna i själva miljöbalken. Således skulle till exempel reglerna om biotopskydd och Natura 2000-områden kunna hindra en ledningsdragnings, om inte dispens respektive tillstånd meddelas enligt gällande regler. Exklusivitetsregeln innebär alltså ingen skyldighet för prövningsmyndigheter att

⁵⁴ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 144

⁵⁵ Prop. 1999/2000:72 s. 1

⁵⁶ A. prop. s. 28

⁵⁷ A. prop. ss. 34 och 87 f.

⁵⁸ A. prop. s. 87 f.

⁵⁹ Prop. 2004/05:62 s. 205. Jfr. prop. 1999/2000:72 s. 87 f.

medge undantag i form av tillstånd och dispenser från i lagen givna förbud. Enligt en särskild regel i 11 kap. 23 § femte punkten miljöbalken ska emellertid nödvändiga tillstånd till vattenverksamhet alltid lämnas för att anlägga en koncessionerad naturgasledning. Om en koncessionerad naturgasledning behöver tillstånd till vattenverksamhet ska tillståndsmyndigheten alltså inte neka sådant tillstånd. Tillståndsmyndigheten kan dock i samband med tillståndet ställa materiella krav enligt reglerna i 11 kap. miljöbalken, till exempel om ledningens sträckning, dess utförande och vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas.

En naturgasledning som omfattas av koncession kan underkastas tillsyn och förelägganden enligt miljöbalken. Exklusivitetsregeln hindrar inte detta, så länge dessa åtgärder inte innebär ett förbud mot att bygga och användaledningen. En särskild fråga är om ett krav på omlokalisering av en naturgasledning är att anse som ett förbud. Eftersom en koncession gäller för en specifik sträckning, är det inte möjligt att inom ramen för en meddelad koncession flytta på ledningen. Ett föreläggande om omlokalisering kan således sägas utgöra ett förbud mot att använda den ledning som avses i koncessionen. I praktiken skulle ett sådant föreläggande resultera i att ledningsinnehavaren får söka ny koncession på en annan sträckning. Eftersom det inte är säkert att en ny koncession kan meddelas är ett krav på omlokalisering i praktiken ett förbud.

3.3.2 Gemensamma frågor om förhållandet till miljöbalken

Naturgaslagens exklusivitet är alltså ett undantag från det förhållande som i övrigt råder mellan både naturgaslagen och ellagen å ena sidan och miljöbalken å andra sidan. I denna del ska det förhållandet utvecklas.

Som framgått ovan tillämpas enligt 2 kap. 7 § naturgaslagen och 2 kap. 8 a § ellagen ett flertal regler i miljöbalken vid en koncessionsprövning. Av dessa lagrum framgår motsatsvis även ett annat förhållande: De regler i miljöbalken, som inte nämns i dessa lagrum och som inte i sin tur i något led aktualiseras av de i lagrummen nämnda reglerna, eller kopplas in genom deras tillämpning⁶⁰, ska *inte* tillämpas. Det är således inte så att precis samma regler tillämpas vid koncessionsprövningen som vid tillsynen enligt miljöbalken, utan snarare är det fråga om ett partiellt överlapp.

Reglerna om områdes- och artskydd i 7-8 kap. miljöbalken ska till exempel inte tillämpas. De materiella reglerna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken tillämpas inte heller vid prövningen enligt koncessionslagarna. De materiella regler i miljöbalken som inte tillämpas vid koncessionsprövningen gäller ändå med avseende på ledningsdragningar. De kan aktualiseras vid tillsyn eller prövningar enligt miljöbalken. Detta gäller även koncessionerade naturgasledningar, trots dess exklusivitet gentemot miljöbalken. Som exempel kan nämnas att även om naturgasledningar, för vilka koncession har meddelats, enligt 11 kap. 23 § 5 p. miljöbalken alltid ska meddelas tillstånd till vattenverksamhet, kan materiella krav enligt 11 kap. miljöbalken ställas på en ledningsdragning vid en prövning om tillstånd till vattenverksamhet.

⁶⁰ Till exempel kopplas portalstadgandet i 1 kap. 1 § miljöbalken alltid in genom att det enligt sin ordalydelse ska genomsyra all tillämpning av miljöbalkens regler.

Vid koncessionsprövningen enligt koncessionslagarna tillämpas bland annat vissa regler om samråd i 6 kap. 4 § miljöbalken. Av detta följer att samråd ska hållas innan ansökan om koncession görs. Eftersom ett sådant tidigt samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken även uppfyller samrådskravet för verksamhet som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön i 12 kap. 6 § miljöbalken, och samrådet således omfattas även av det lagrummet, kan tillsynsmyndighet i samband med samrådet rikta förelägganden och förbud mot ledningsföretaget.⁶¹ Tillsynsmyndighet kan även med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken i enskilda fall meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av miljöbalken ska följas. Eftersom beslut enligt lagar utanför miljöbalken inte tillerkänns rättskraft inom balken finns det inga formella hinder mot att en tillsynsmyndighet meddelar sådana förelägganden och förbud mot ledningsdragningar som omfattas av koncession.⁶² De kan avse både sådant som prövats i koncessionsärendet och sådant som enligt ovan inte ska prövas, inklusive följd företag⁶³. För sådana förelägganden finns vissa tvångsmedel för att säkerställa att de följs.

3.4 Rättsfall

I bilagan refereras några rättsfall där det varit fråga om tillämpning av miljölagstiftning parallellt med ellagen. Genomgången tjänar som en exemplifiering av vilka typer av frågor som förekommer. I de refererade rättsfallen framkommer vissa belysande resonemang som domstolarna fört om miljöbalkens parallella tillämpning med annan lag.

I kammarrättens dom i mål nr. 3224-2000 var det fråga om försiktighetsåtgärd i form av en flytt av ett bostadshus för att undvika närhet till ledningarna. I Miljödomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål nr. 87-01 var det fråga om föreläggande att minska magnetfält genom icke specificerade åtgärder samt att upprätta ett kontrollprogram. I det så kallade Döshultsfallet var det fråga om krav på omlokalisering av en ledning.

I dessa fall är det inte fråga om att ledningar har förbjudits i formell mening, utan om att krav har ställts på försiktighetsåtgärder. Denna typ av fall kan få karaktären av förbud, om kraven inte kan uppfyllas inom ramen för den gällande koncessionen. I Döshultsfallet är det i skrivande stund inte klart att ledningarna kan fortsätta att användas. Först måste ny koncession meddelas.

I MÖD 2000:47 var det fråga om tillstånd till vattenföretag enligt den tidigare gällande vattenlagen (1983:291). I MÖD 2004:47 var det fråga om tillståndsplikt för täktverksamhet. Att koncession meddelats för att dra fram och använda en ledning innebar inte att för framdragandet nödvändiga grusuttag var tillåtna. I MÖD

⁶¹ Om det inte vore för att 6 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas vid koncessionsprövningen skulle samråd inte behöva hållas innan koncessionsansökan lämnas in. Samrådsplikten för naturgasledningar enligt 12 kap 6 § skulle då kunna uppfyllas genom att ledningsföretaget anmäls för samråd efter att koncession meddelats. I så fall skulle naturgaslagens exklusivitet hindra att tillsynsmyndighet meddelar förbud mot ledningen med stöd av förbudsregeln i det lagrummet.

⁶² Med den modifikation att naturgaslagens exklusivitetsregel innebär att förbud inte kan meddelas mot naturgasledningar sedan koncession meddelats.

⁶³ För en beskrivning av vad följd företag innebär, se 16 kap. 17 § miljöbalken: "Vid prövningen enligt denna balk skall hänsyn tas till *andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.*"

2009:20 var det fråga om dispens från naturminnesskydd. Meddelad koncession innebar inte att nödvändigt trädsäkringsarbete gick före miljöbalkens skydd av en naturminnesskyddad ek i ledningsgatan. I domen i mål M 4091-12 fastslog Mark- och miljödomstolen i Växjö tingsrätt att miljönämnden kan neka tillstånd till schaktning för en ledning i ett vattenskyddsområde trots att ledningsdragningen har tillåtits i en linjekoncession.

I dessa fall är det fråga om tillämpning av förbudsregler som är givna i lagen; vattenverksamhet får inte bedrivas utan tillstånd, grusuttag får inte göras utan tillstånd till täktverksamhet och naturminnesskyddade ekar får inte beskäras utan dispens. Frågor om sådana tillstånd och dispenser är inte frågor om förbud ska meddelas mot ledningen eller inte, utan om undantag från befintliga förbud ska meddelas eller inte.

Det finns inga fall av formella förbud mot ledningar som omfattas av linjekoncession. Det finns dock fall där tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken har meddelat förelägganden som går emot kraven enligt ellagen. Sådana förelägganden kan i praktiken få samma effekt som ett formellt förbud.

4 Konsekvenser av gällande regler

4.1 Konflikter kan uppstå mellan ellagen och miljöbalken

Som framgått i det föregående kan tillsynsmyndigheter enligt 26 kap. 9 § miljöbalken rikta vissa förelägganden och förbud mot kraftledningar som omfattas av koncession enligt ellagen. Sådana förelägganden kan förenas med vite eller verkställas med vissa andra tvångsmedel.

Å ena sidan innebär en koncession en *rättighet* att ha en ledning på den i koncessionen angivna sträckningen. I ellagen finns vissa krav som måste uppfyllas för att koncession ska kunna förvärvas och utnyttjas. Att miljöbalken ställer ytterligare krav för att utöva denna rättighet innebär inget problem i det avseendet – ellagen och miljöbalken utgör två separata flaskhalsar som verksamheten måste passera igenom. Ellagen och miljöbalken kompletterar varandra i det avseendet.

Å andra sidan innebär en koncession en *skyldighet* att ha en ledning på den i koncessionen angivna sträckningen. Förelägganden och förbud enligt miljöbalken, som är sådana att de kräver att ledningen inte ska finnas på den i koncessionen angivna sträckningen, är därför oförenliga med de rättigheter och krav som gäller enligt koncessionen. I det avseendet kan ellagen och miljöbalken inte sägas komplettera varandra – snarare motsäger de varandra. En koncessionshavare kan vid tillämpning av miljöbalken hamna i ett läge där denne åläggs förpliktelser som är oförenliga med dess förpliktelser enligt koncessionen. Regleringen i miljöbalken kan i vissa fall gå emot viktiga samhällsintressen på ett sätt som inte kan lösas utan att ett nytt koncessionsförfarande genomförs, till exempel för att få till stånd en ny sträckning för en samhällsviktig kraftledning. I ett tillsynsärende enligt miljöbalken kan det inte göras en allsidig bedömning av möjligheten att hitta en tillfredsställande lösning för elnätet som helhet. Det kan därför uppstå situationer där tillsynsmyndigheter ställer krav som i praktiken inte kan eller bör uppfyllas.

4.2 Konsekvenser av konflikterna mellan ellagen och miljöbalken

Reglerna i koncessionslagarna är till stor del uppbyggda kring intresset av driftsäkerhet och leveranstrygghet. En koncession innebär en skyldighet att hålla med en ledning, därför att samhället har ett intresse av att ledningen ska finnas. I motiven till naturgaslagens exklusivetsregel sägs att ett förbud kan få betydande konsekvenser i det samlade naturgasnätet.⁶⁴ Samma förhållande gäller kraftledningar.

Den nu gällande ordningen kan leda till otillfredsställande resultat i vissa fall, ibland med betydande konsekvenser för driftsäkerheten och leveranstryggheten i kraftnätet. En tillsynsmyndighet kan förbjuda en samhällsviktig ledning genom

⁶⁴ Prop. 2004/05:62 s. 205. Jfr. prop. 1999/2000:72 s. 87 f.

ett uttryckligt förbud om åtgärden uppfyller kraven på proportionalitet⁶⁵ och rimlighet⁶⁶. Även andra åtgärdskrav kan, om de ställs utan en helhetssyn på dess inverkan i ledningsnätet, tänkas få långtgående konsekvenser. Ledningsnätet är ett komplext system där varje del påverkar omkringliggande delar. Ett ingrepp på en plats i nätet kan få stora konsekvenser för elnätet som helhet. Det är problematiskt om sådana ingrepp kan göras utan att en helhetsbedömning görs av dess effekter på elnätet i stort.

Särskilt sådana krav på åtgärder, som koncessionshavaren inte kan vidta utan att först söka ny koncession, utgör ett problem. Det kan till exempel vara ett föreläggande om markförläggning trots att ledningen enligt koncessionen ska vara utförd som luftledning. Om det, till exempel på grund av hydrologiska förhållanden på platsen, inte är lämpligt att markförlägga ledningen, kan det uppstå en situation där någon ny koncession inte kan meddelas och ledningshavaren därför inte kan uppfylla föreläggandet. Det här förhållandet innebär att ett föreläggande kan leda till betydande problem för en koncessionshavare. En koncession utgör inte bara en rättighet, utan innebär också en skyldighet att överföra kraft i en ledning på den sträcka och i det utförande som är angivet i koncessionen. Ett föreläggande eller förbud enligt miljöbalken kan därför bli direkt oförenligt med de förpliktelser som följer av den beviljade koncessionen. Det är då i praktiken att se som förbud mot att använda den ledning som omfattas av koncessionen.

Ett särskilt fall av sådana krav är krav på omlokaliseringar som inte ryms inom befintlig koncession. Även sådana förelägganden leder till att ny koncession måste sökas. Det är inte givet att det går att hitta en ny sträckning för en ledning. När en ledning har byggts på en viss sträckning sker den fortsatta samhällsutvecklingen med hänsyn till det faktum att ledningen står på den plats där den står. Även i övrigt kan det finnas svårigheter att hitta en alternativ sträckning. När ledningens sträckning en gång bestämdes gjordes en bedömning av var den lämpligen ska dras fram. Det är sannolikt att en ändring av sträckningen för att minska olägenheter på en plats leder till än större olägenheter på en annan plats. Om koncession av den anledningen inte kan meddelas för en ny sträckning kan beslutet enligt miljöbalken – som kan vara utfärdat med vite – inte följas. Koncessionshavaren skulle då försättas i en helt omöjlig situation. Eftersom det inte är givet att en ny koncession kommer att meddelas innebär ett krav på omlokalisering i praktiken ett förbud mot att använda den ledning som avses i koncessionen. Även kunder och samhället kan komma att drabbas av ett sådant förbud, till exempel genom att driftsäkerheten äventyras.

När koncession meddelas för en ledning tar den prövande myndigheten (Ei eller regeringen) ställning till vilken sträckning och vilket utförande som ska användas. I bedömningen balanseras det intrång som ledningen medför mot allmänhetens intresse av en säker, trygg och kvalitativ elförsörjning.

Att tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken kan ställa ytterligare krav på en koncessionshavare är inte ett problem i sig. Sådana krav kan sägas komplettera prövningen enligt ellagen. Men det blir ett problem när ett föreläggande enligt

⁶⁵ Se främst 26 kap. 9 § andra stycket miljöbalken

⁶⁶ Rimlighetsavvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken

miljöbalken kan gå emot sådant som den koncessionsprövande myndigheten redan har tagit ställning till. Så är det i de fall som behandlats ovan, då ett föreläggande enligt miljöbalken inte kan uppfyllas inom ramen för koncessionen.

5 Slutsats och förslag

5.1 Konflikter mellan ellagen och miljöbalken

I ellagen finns vissa krav som måste uppfyllas av den som har linjekoncession. Att miljöbalken ställer ytterligare krav innebär i sig inget problem – ellagen och miljöbalken utgör två separata flaskhalsar som verksamheten måste passera igenom. Men en koncession innebär även en *skyldighet* att ha en ledning på den i koncessionen angivna sträckningen. Förelägganden och förbud enligt miljöbalken, kan därför vara oförenliga med det krav som gäller enligt koncessionen. En koncessionshavare kan vid tillämpning av miljöbalken hamna i ett läge där denne åläggs förpliktelser som är oförenliga med dess förpliktelser enligt koncessionen.

Reglerna i koncessionslagarna är till stor del uppbyggda kring intresset av driftsäkerhet och leveranstrygghet. En koncession innebär en skyldighet att hålla med en ledning, därför att samhället har ett intresse av att ledningen ska finnas. Ett förbud kan få betydande konsekvenser i det samlade elnätet.

Om en tillsynsmyndighet ställer krav på att koncessionshavaren ska vidta åtgärder på en ledning, kan det få långtgående konsekvenser för ledningsnätet som helhet. Det är problematiskt om sådana ingrepp kan göras utan att en helhetsbedömning görs av dess effekter på elnätet i stort. Om det dessutom rör sig om krav som inte kan uppfyllas inom ramen för befintlig koncession blir det särskilt problematiskt. En särskild typ av sådana krav är krav på omlokaliseringar som inte ryms inom befintlig koncession.

Om en koncession inte kan meddelas för en ny sträckning eller ett nytt utförande kan beslutet enligt miljöbalken inte följas. Koncessionshavaren skulle då försättas i en helt omöjlig situation. Eftersom det inte är givet att en ny koncession kommer att meddelas innebär sådana krav i praktiken ett förbud mot att använda den ledning som avses i koncessionen.

Ett särskilt problem med krav på omlokaliseringar av ledningar är att de innebär att problem flyttas från en plats till en annan. En omlokalisering av en ledning från en plats innebär inte sällan ett än större intrång på andra platser.

Att tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken kan ställa ytterligare krav på en koncessionshavare är inte ett problem i sig. Men det blir ett problem när ett föreläggande enligt miljöbalken kan gå emot sådant som den koncessionsprövande myndigheten har tagit ställning till. Så är det i de fall som behandlats ovan, då ett föreläggande enligt miljöbalken inte kan uppfyllas inom ramen för koncessionen.

Miljöbalkens parallella tillämpning med ellagen leder i normalfallet inte till några problem – de två lagarna kompletterar varandra och ställer var för sig krav som måste uppfyllas av den som har en koncession för en kraftledning. Men när krav enligt miljöbalken går emot sådana krav som ställs enligt ellagen kan det leda till

att koncessionshavaren sätts i en omöjlig situation och till att driftsäkerheten äventyras.

5.2 Ei:s förslag

På grund av det som sägs ovan finns det skäl att flytta en del av kompetensen att vidta åtgärder gentemot en ledning som omfattas av linjekoncession från tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken. En exklusivitetsregel skulle trygga viktiga aspekter av elsystemet mot ingrepp i enskilda fall, där konsekvenserna i stort inte har belysts.

Naturgaslagens exklusivitetsregel gäller i fråga om förbud mot en ledning som omfattas av koncession. För att det inte ska råda någon tvekan om att ellagens exklusivitetsregel även omfattar sådana krav och förelägganden som i praktiken är att anse som förbud och som går emot sådant som den koncessionsprövande myndigheten har tagit ställning till, även om de inte är formellt utformade som rena förbud, föreslår Ei att exklusivitetsregeln formuleras så att ledningen inte med stöd av miljöbalken får förbjudas *i den sträckning och det utförande som anges i koncessionsbeslutet*.

5.3 Konsekvenser av Ei:s förslag

Det ska noteras att den föreslagna skrivningen endast skyddar ledningen såvitt gäller frågor som koncessionsbeslutet tar ställning till – det är den sträckning och det utförande *som anges i koncessionsbeslutet* som skyddas. I fråga om aspekter på ledningens utförande som inte behandlas i koncessionsbeslutet förblir tillsynsmöjligheterna enligt miljöbalken oinskränkta. En sådan exklusivitetsregel som den nu föreslagna ger den koncessionsprövande myndigheten (Ei eller regeringen) möjlighet att genom beslutsformuleringen säkerställa att särskilt viktiga aspekter på ledningens utförande inte äventyras genom tillsynen enligt miljöbalken.

En exklusivitetsregel som den nu föreslagna innebär också att redan givna förbud i miljöbalken fortfarande kan göras gällande. Detta innebär att verksamhetsutövaren fortfarande måste söka nödvändiga tillstånd och dispenser enligt bland annat 7 och 11 kap. miljöbalken (områdesskydd och vattenverksamhet). Förslaget innebär inte heller någon skyldighet för de prövande myndigheterna att bifalla sådana ansökningar. Att Mark- och miljödomstolen i nu gällande rätt är bundna att bifalla ansökan om tillstånd till vattenverksamhet för en naturgasledning som omfattas av koncession, följer inte av exklusivitetsregeln i 2 kap. 4 § naturgaslagen, utan är en följd av bestämmelserna i 11 kap. 23 § femte punkten miljöbalken. Någon motsvarighet till den regeln föreslås inte i fråga om kraftledningar.

Efter lagändring den 1 juni 2013 gäller en koncession för kraftledning vanligtvis tills vidare med möjlighet till omprövning efter 40 år. En koncession gällde tidigare normalt i 40 år, varefter förnyelse av tillståndet krävdes.⁶⁷ Vid koncessionsprövningen görs en miljöprövning enligt vissa regler i miljöbalken, men efter detta utövas i princip ingen miljötillsyn enligt ellagen förrän

⁶⁷ Se ovan avsnitt 3.1 Koncessionslagarna

koncessionens 40-åriga skyddstid löper ut.⁶⁸ Det går således i regel minst 40 år mellan miljöprövningarna enligt ellagen. Under 40 års tid kan förhållandena på platsen ändras i miljöhänses. Det kan ske inflyttning eller organisk samhällstillväxt till områden runt ledningar, det kan komma nya forskningsrön som kan påverka bedömningen av effekter på miljö och hälsa⁶⁹, naturområden kan ändras, skyddade arter kan migrera och arter som lever i ett visst område kan komma att bli skyddsvärda på grund av utrotningsshot, för att nämna några saker. Tillsynsmyndigheterna enligt miljöbalken har kontinuerligt möjligheten att inleda tillsynsärenden avseende de frågor som regleras i miljöbalken, och kan meddela förelägganden och förbud i enskilda fall. Härigenom tillgodoses miljöintressen även under tiden mellan koncessionsprövningarna.

Det faktum att en koncession baseras på förhållanden som är kända vid tiden för beslutet innebär inte att det inte har förutsetts några förändringar av dessa förhållanden. Tvärt om kan det vara så att många av de förhållanden som påverkar bedömningen, av den miljöpåverkan som en ledning kan ha, kan förväntas ändras under de 40 år då en koncession inte kan omprövas. Vid koncessionsprövningen måste det alltså rimligen antas att förändringar normalt sker, men vilka förändringar som kommer att ske är okänt. I den nu gällande miljöregleringen gäller att den som utövar en verksamhet som kan medföra miljöpåverkan ansvarar för att avhjälpa de eventuella olägenheter som uppstår till följd av verksamheten. Den föreslagna exklusivitetsregeln ändrar inte på detta förhållande. I det stora flertalet fall bör olägenheter kunna avhjälpas genom åtgärder som inte hindrar själva verksamheten. Den föreslagna exklusivitetsregeln hindrar inte förelägganden om sådana åtgärder. Det enda som hindras är sådana krav som går direkt emot bindande bestämmelser i koncessionsbeslutet.

En exklusivitetsregel, som skyddar den sträckning och det utförande som angetts i ett koncessionsbeslut, kan ändå innebära en viss inskränkning av tillsynsmyndigheternas möjligheter att ingripa när det endast är åtgärder av förbudskaraktär som återstår. Detta skulle förvisso kunna få till följd att vissa olägenheter inte kan avhjälpas. Om exempelvis en ledningsflytt är den enda verksamma åtgärden för att kunna avhjälpa en viss olägenhet, kommer olägenheten inte att kunna avhjälpas. Det har emellertid hittills inte funnits många fall där sådana åtgärder har ansetts behövas. Ei anser att intresset av driftsäkerhet och en trygg elöverföring väger tyngre än intresset av att åtgärder av förbudskaraktär ska kunna vidtas. Dessutom är det sannolikt att en ändring av sträckningen för att minska olägenheter på en plats leder till än större olägenheter på en annan plats.

Om en exklusivitetsregel skulle innebära att inga åtgärder kan vidtas mot en ledning i ett fall där det konstaterats en olägenhet, skulle exklusivitetsregeln innebära ett avsteg från principen att förorenaren betalar.

⁶⁸ Det är en sanning med viss modifikation. Energimarknadsinspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av koncessionen, vilket innefattar de miljöfrågor som kan tänkas finnas reglerade däri. I praktiken är Energimarknadsinspektionens löpande miljötillsyn dock av tämligen ringa omfattning.

⁶⁹ Ett exempel på sådana rön är den forskning av senaste decennierna som berört hälsoeffekterna av elektromagnetiska fält.

6 Källor och litteratur

Riksdagstryck

Proposition 1977/78:58
Proposition 1997/98:90
Proposition 1997/98:45
Proposition 1999/2000:72
Proposition 2004/05:62

Statens offentliga utredningar

SOU 1972:58
SOU 1997:32

Domar

Högsta domstolens beslut i mål Ö 2920-03, refererat i NJA 2004 s. 88
Kammarrättens i Sundsvall dom i mål nr. 3224- 2000
Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr. M 4127-10
Miljödomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål nr. M 87-01
Mark- och miljödomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål M 4091-12
MÖD 2000:47
MÖD 2004:78
MÖD 2009:20
NJA 1993 s. 645

Litteratur

Bengtsson, Bertil; Miljöbalkens återverkningar; Norstedts juridik; 2001
Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta; Den svenska miljörätten; 2:a upplagan; Iustus förlag; 2008
Michanek, Gabriel; Miljörättslig tidsskrift 1994:1; Institutet för miljörett i Uppsala; Åmyra förlag; 1994

Myndigheters beslut och skrivelser

Energimarknadsinspektionens skrivelse den 27 januari 2012 med diarienummer 12-100088
Helsingborgs miljönämnds beslut 2008-05-22 avseende magnetiska och elektriska fält från kraftledning på fastigheten Döshult 3:49 i Helsingborgs kommun
Svenska kraftnäts skrivelse den 27 april 2012 med diarienummer 2012/755

Bilaga: Rättsfallsreferat

Mål nr. 3224-2000 (Kammarrätten i Sundsvall)

I detta fall hade Affärsverket svenska kraftnät (SvK) överklagat ett föreläggande om att flytta det aktuella bostadshuset från den plats nära kraftledningen där det var beläget, och där magnetfält med flödestätheten 2,3 – 2,5 μT (mikrotesla) hade uppmätts vid årsmedelström, till en annan plats på fastigheten där magnetfälten skulle understiga 0,25 μT .

SvK uppgav i kammarrätten att en fråga som inte tidigare berörts var bygg- och miljönämndens formella kompetens som lokal tillsynsmyndighet att utfärda föreläggande med stöd av miljölagstiftning av allmän karaktär mot bakgrund av att ifrågavarande nätverksamhet regleras i speciallagstiftning som ellagen, starkströmsförordningen och strålskyddslagen. SvK gjorde härefter i första hand gällande att det inte förelåg någon sanitär olägenhet på grund av magnetfälten och i andra hand att flyttning av huset inte var en skyddsåtgärd som skäligen kunde åläggas verket. SvK konstaterade att den bevisning som nämnden lagt fram i ärendet bestod av grundlösa eller felaktiga påståenden och spekulationer avseende magnetfältens betydelse för den psykiska hälsan.

Bygg- och miljönämnden, som bestred bifall till överklagandet, anförde att den aktuella fastigheten var obebodd just med anledning av de sanitära olägenheter som uppkommit på grund av den absoluta närheten till kraftledningsgatan och de värden som uppmätts där. Nämnden vidhöll att sanitär olägenhet förelåg och att en flyttning av huset till annan plats på tomten var en tillräcklig åtgärd som samtidigt var den billigaste.

Kammarrätten gjorde följande bedömning vad gäller SvK:s invändning om att bygg- och miljönämnden kan ha saknat formell kompetens att utfärda föreläggande med stöd av HskL eftersom nätverksamheten regleras i närmare angiven speciallagstiftning. Med hälsoskydd avses i HskL åtgärder för att hindra uppkomsten av sanitära olägenheter och för att undanröja sådana olägenheter. Sanitär olägenhet är enligt lagen en störning som kan vara skadlig för människors hälsa och som inte är ringa eller helt tillfällig. HskL gäller i princip alla störningstyper varför tillämpningsområdet är brett. I 3 § HskL anges vidare att utöver bestämmelserna i HskL gäller om skyddet för hälsa och miljö vad som föreskrivs i annan författning. Lagen ska således tillämpas parallellt med annan lagstiftning. Lagkonflikter kan inte uteslutas t.ex. i de fall en verksamhet skall prövas även enligt speciallagstiftning och denna innehåller bestämmelser som kan uppfattas som oförenliga med mer allmänna regler. Som utgångspunkt bör då gälla att möjligheten att ingripa med stöd av HskL:s bestämmelser begränsas endast om det i annan berörd lagstiftning anges vilken lag som är tillämplig eller om det i speciallagstiftningen finns bestämmelser som i särskilda avseenden reglerar en fråga som omfattas även av HskL och att prövningen enligt specialbestämmelserna i stort sett motsvarar den prövning som görs enligt HskL. Vid en genomgång av den specialreglering som Svenska kraftnät åberopat fann kammarrätten att denna inte innehöll några bestämmelser som angav att HskL inte

var tillämplig. Inte heller regleras där särskilt sådan inverkan av en starkströmsledning på människors hälsa varom här var i fråga. Den specialreglering som i förevarande fall är tillämplig för nätverksamheten utgör således inte hinder för nämnden att med stöd av 18 § HskL meddela de förelägganden som behövs för att HskL i förevarande fall ska efterlevas.

Kammarrätten gjorde slutligen bedömningen att det förelåg en sådan störning som så påtagligt inverkar på bl.a. fastighetsägarens psykiska välbefinnande att störningen kunde betraktas som en sanitär olägenhet enligt HskL.

I målet var ostridigt att det är tekniskt möjligt att flytta bostadshuset och kostnaden för denna åtgärd hade beräknats till cirka 500 000 kr. Åtgärden att flytta bostadshuset till en plats inom tomten där påverkan från kraftledningens magnetfält skulle komma att understiga 0,25 μ T kunde visserligen sägas ligga i linje med den försiktighetsprincip som bör råda vid bl.a. samhällsplanering och byggande. Däremot kunde det enligt kammarrättens mening ifrågasättas om det var motiverat och ekonomiskt rimligt att kräva en sådan åtgärd för att i aktuellt fall undanröja oron för magnetfältpåverkan. Kammarrättens bedömning var att kostnaden för att flytta bostadshuset på fastigheten Norsjö 13:61 och 13:65 inte stod i rimlig proportion till den effekt, om någon, som åtgärden kunde anses få. Sammantaget fann kammarrätten således vid en avvägning mellan nyttan av den verksamhet som ger upphov till den sanitära olägenheten, kostnaderna för att undanröja störningen samt den konstaterade olägenheten i form av oro att det inte skäligen kunde krävas att de åtgärder som föreläggandet innehöll skulle vidtas. Föreläggandet undanröjdes därför.

Mål M 87-01 Miljödomstolen i Växjö tingsrätt

I detta fall hade Sydkraft Elnät Syd AB (Sydkraft) en kraftledning i nära belägenhet till en förskola. Miljönämnden (nämnden) i Hörby kommun hade med stöd av 2 kap. 3 § och 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken beslutat att förelägga Sydkraft Elnät Syd AB att senast tre månader från delfåendet av beslutet, vid ett löpande vite om femtiotusen kronor per hel kalendermånad, tillse att magnetfältsnivån (orsakad av bolagets ledningar) i tomtgränsen till fastigheterna Hörby 43:48 och Vegeholm 1 inte överskred 0,2 μ T. Nämnden beslutade också med stöd av 26 kap. 9, 14 och 19 §§ miljöbalken att förelägga bolaget att senast en månad från delfåendet av beslutet, vid ett löpande vite om femtiotusen kronor per hel kalendermånad, till nämnden redovisa ett förslag till kontrollprogram för den verksamhet som berörde aktuella fastigheter.

Efter överklagande upphävde Länsstyrelsen i Skåne län i det överklagade beslutet såvitt avsåg föreläggandet att begränsa magnetfältsnivån. Vidare ändrades miljönämndens vitesföreläggande från löpande om 50 000 kr per hel kalendermånad till fast vite om samma belopp.

I miljödomstolen anförde nämnden, som överklagat länsstyrelsens beslut, att det förelåg faktafel i beslutsunderlaget vad gäller kraftledningarnas lokalisering i förhållande till fastigheterna Älvdalsskolan (Vegeholm 1) och Älvis förskola (Hörby 43:48). Avståndet från 130 kV-ledningen till Älvis förskola var 25 meter och inte 75 meter som länsstyrelsen angivit i sitt beslut. Dessutom fokuserade länsstyrelsen i sin bedömning av skäligheten på att magnetfältsnivåerna endast

sällan överstiger 0,2 µT, vilket är en ytterst grundlös slutsats som bygger på en enda beräkningsperiod. I länsstyrelsens skälighetsbedömning framkom inte vilka avvägningar som gjorts i enlighet med miljöbalkens krav att denna typ av undervisningslokaler skall ägnas särskild uppmärksamhet. I länsstyrelsens beslut framkom inte heller vilka avvägningar som hade gjorts gentemot de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. Nämnden protesterade även mot att länsstyrelsen i sitt beslut tagit med de delar av parternas beslut, yttranden och inlagor som de anser är relevanta. I länsstyrelsens beslut framkom t.ex. inte vilka studier, undersökningar och forskningsresultat som nämnden lyft fram som ett underlag för sitt ställningstagande.

Sydkraft å sin sida hade i första hand gjort gällande att kommunen inte har haft formell kompetens att utfärda föreläggande på sätt som skett i förevarande fall samt gjorde i andra hand gällande att det inte förelåg någon nytta med ett kontrollprogram eller att nyttan i vart fall inte överstiger kostnaderna för ett sådant program.

Bolaget uppgav vidare att en linjekoncession medger en ledningsägare rätt att längs en viss sträckning bedriva nätverksamhet, vilken begränsas till en viss maximal spänningsnivå.

Lagstiftaren har också i samband med införandet av miljöbalken förutsett behovet av en prövning enligt miljöbalken i samband med att tillstånd till verksamheten ges och har därför utökat bestämmelserna i 2 kap. 8 a § och 11 § ellagen så att bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken blir tillämpliga vid prövningen enligt ellagen. Energimyndigheten som har att pröva koncessionen och utövar tillsyn över att ellagen följs, har sålunda möjligheter att enligt 2 kap. 11 § ellagen förena koncessionen med villkor för att t.ex. skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter.

Bolaget anförde vidare att frågan om tillämpligheten av miljöbalkens allmänna hänsynsregler på driften av ledningen regleras i ellagen. Det kan därför sammanfattningsvis konstateras att det inte ligger inom kommunens behörighet att utfärda villkor för eller tillsyn över nätverksamheten på det vis som skett. Någon behörighet att förelägga Sydkraft att utföra ett kontrollprogram i samma fråga kan därför inte heller anses föreligga.

Miljödomstolen uttalade att det av 1 kap. 3 § miljöbalken framgår att i fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken utöver balken även bestämmelser i annan lag.

I regeringens proposition 1997/98:90 Följdlagstiftning till miljöbalken m.m. (s 151 f) sägs att ett beslut om tillstånd enligt en lag som ligger utanför miljöbalken inte har rättskraft inom balken. Bestämmelserna i balken kan alltså tillämpas trots att en sak redan har prövats enligt en annan lag. Om två prövningar måste ske på grund av att verksamheten kräver tillstånd enligt både balken och lagen finns det inte några förvaltningsrättsliga principer som säger att den första prövningen binder den senare. Vidare kan en tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken meddela förelägganden och förbud, trots att en verksamhet redan har godtagits i en prövning enligt en annan lag. Därtill framgår bl.a. följande (s 203-

204) beträffande ellagens förhållande till miljöbalken. Framför allt kraftledningar är av intresse när förhållandet till miljöbalken diskuteras. Anläggandet av en kraftledning har en sådan miljöpåverkan att miljöbalken är tillämplig. Ellagen och miljöbalken gäller parallellt. Detta innebär att den som bedriver verksamhet enligt ellagen är skyldig att iaktta miljöbalken, exempelvis de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Enligt 9 kap. 1 § ellagen skall elektriska anläggningar, elektriska anordningar avsedda att anslutas till sådana anläggningar, elektriskt materiel och elektriska installationer vara så beskaffade och placeras och brukas på sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot bl.a. person- eller sakskada. Bestämmelsen avser endast skadlig inverkan av el. Den reglerar alltså inte den inverkan på omgivningen som anläggandet av en kraftledning innebär. Bestämmelsen avser därmed andra frågor än miljöbalken och kan därför inte komma i konflikt med miljöbalkens bestämmelser. Inte heller i övrigt finns det enligt regeringens mening bestämmelser i ellagen som föranleder att möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken skall begränsas. Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalkens kravregler skall efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Av förarbetena till paragrafen framgår att miljöbalken och annan lag som huvudregel gäller parallellt. I den mån en fråga är reglerad i särskilda avseenden i annan lag kan föreskrivas att dessa bestämmelser ska gälla i stället för miljöbalkens regler. Tillsynsmyndigheten kan således inte ingripa med stöd av balkens regler i sådana fall. När balkens regler gäller parallellt med annan lag för en verksamhet kan tillsynsmyndigheten däremot naturligtvis ingripa med stöd av balkens regler.

Vid sin bedömning i fallet konstaterade miljödomstolen inledningsvis att ellagen inte innehåller några bestämmelser som begränsar möjligheten att med stöd av miljöbalken ingripa i den i målet aktuella frågan.

Miljödomstolen fastställde med tillämpning av *försiktighetsprincipen* verksamhetsutövarens skyldighet att upprätta ett förslag till kontrollprogram. Miljödomstolen fann det inte vara motiverat att, som miljönämnden hade gjort, förelägga verksamhetsutövaren att begränsa magnetfältsnivån då ledningen, som inte belastades maximalt, gav upphov till magnetfält av sådan ringa styrka.

MÖD 2000:47

I detta fall var det fråga om tillstånd till vattenföretag för en likströmsförbindelse genom sjökabel mellan Sverige och Polen. Både direkta och indirekta effekter beaktades i den samhällsekonomiska bedömningen. En indirekt effekt som beaktades var att en ökning av elimporten från Polen skulle innebära en ökad kraftproduktion där. Då en övervägande del av Polens kraftproduktion sker i koleldade kraftverk, vilka släpper ut koldioxid som påverkar atmosfären samt svavel och kväveoxider som till en del deponeras i Sverige, kan detta medföra negativa konsekvenser för miljön i Sverige.

Karlshamns kommun (kommunen) yrkade på att Miljööverdomstolen skulle avslå Svenska kraftnäts ansökan om tillstånd att, för upprättande av en likströmsförbindelse mellan Sverige och Polen (Polenlänken), lägga ned och bibehålla en kabel.

Kommunen anförde att Miljödomstolens redovisning och överväganden beträffande samhällsnyttan enligt 3 kap. 4 § vattenlagen i stort sett har begränsats till att Polenlänken kommer att användas för export av el från Sverige till Polen. Prövningen av samhällsnyttan måste innefatta en minst lika noggrann analys av att Polenlänken används för import av el från Polen till Sverige. Den polska elproduktionen förorsakar omfattande utsläpp i luften av miljöfarliga ämnen, vilka ger upphov till skador och olägenheter även i Sverige. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § vattenlagen innebär att Svenska kraftnät skall visa att fördelarna från enskild och allmän synpunkt av Polenlänken överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det.

SvK uppgav att fördelarna från allmän synpunkt av företaget inte behöver överväga kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av det. För att tillstånd ska meddelas räcker det att fördelarna från enskild – företagsekonomisk – synpunkt överväger kostnaderna samt skadorna och olägenheterna. Polenlänken möjliggör import från Polen som ett alternativ till i dag tillgänglig torrårssäkring genom bl.a. import av kraft från Danmark, Finland och Tyskland. Import av el från Polen under torrår eller vid ansträngda effektsituationer ökar därför den samhällsekonomiska nyttan. När det gäller utnyttjandet av Polenlänken för import av el från Polen och konsekvenserna av sådan import för den svenska miljön anfördes följande. Kortfristig import från Polen leder givetvis till en ökning av utsläppen från polska kraftverk. Å andra sidan leder en något större kortfristig export till att en nettominskning av utsläppen i Polen åstadkommes.

Miljööverdomstolen anförde att frågan om huruvida Polenlänken vid import av el från Polen bidrar till en negativ inverkan på miljön i Sverige i form av deposition av förorenande ämnen från kraftproduktion i Polen berör ett allmänt intresse. Kommunen får anses ha gjort gällande att Polenlänken inte uppfyller kraven i 3 kap. 4 § vattenlagen såvida länken används för import av el från Polen till Sverige i större omfattning än vad Svenska kraftnät har utgått från i sin ansökan.

SvK har för övrigt i sin ansökan för egen del lagt stor vikt vid bl.a. de miljövinster i Sverige som beräknas uppnås genom export av el till Polen. Det får då anses följdriktigt att på motsvarande sätt ta hänsyn till eventuella miljöförluster i Sverige vid import av el från Polen.

SvK har i Miljööverdomstolen på ett tydligare sätt än i miljödomstolen uppgett att en eventuellt ökad elproduktion i Polen avsedd för export till Sverige påverkar den svenska miljön negativt, främst genom att utsläpp av förorenande ämnen deponeras i Sverige. SvK har vidare uppgett att dessa miljöförluster vid den samhällsekonomiska analysen ska värderas på samma sätt som de miljövinster som uppstår genom export av el från Sverige till Polen.

Miljööverdomstolen gjorde dock bedömningen att den största allmänna fördelen bestod i att elförsörjningen till södra Sverige blir säkrare. Med tanke på de omfattande skador samhället kan tillfogas vid brister i elförsörjningen värderade miljööverdomstolen en höjd elförsörjningssäkerhet i södra Sverige mycket högt.

Miljööverdomstolen bedömde de teoretiskt maximala olägenheterna av Polenlänken till följd av ökad deposition av förorenande ämnen i Sverige på följande översiktliga sätt.

Efter den inledande 10-årsperioden med i huvudsak export till Polen kan Polenlänken, när kärnkraften avvecklas i Sverige, teoretiskt behöva utnyttjas för maximal import av 5,0 TWh el från Polen. Efterhand torde dock miljökraven på polska kraftverk ha anpassats till EU:s krav, varför utsläppsvärdena torde bli lägre.

Jämförs de samlade depositionerna i södra Sverige till följd av maximal import genom Polenlänken med de nuvarande totala depositionerna där blir slutsatsen densamma, nämligen att påverkan på miljön blir jämförelsevis begränsad. Inverkan i Sverige av utsläpp till atmosfären av växthusgasen koldioxid är i huvudsak densamma vare sig utsläppen sker i Polen eller Sverige.

Vid en samlad bedömning av vad som framkom i målet fann Miljööverdomstolen att fördelarna från allmän och enskild synpunkt av Polenlänken övervägde kostnaderna samt skadorna och olägenheterna av den. Hinder förelåg således inte mot att tillåta det ansökta företaget.

MÖD 2004:78

I detta fall var det fråga om täktverksamhet som hade utförts som ett led i anläggandet av en kraftledning. Grus och morän hade utan tillstånd enligt dåvarande 12 kap. 1 § miljöbalken tagits ut och använts för att nå ledningsgatan och ledningsstolparna vid byggnationen av en kraftledning som omfattades av en koncession enligt ellagen.

Bolaget anförde i sitt överklagande att miljödomstolens dom inte gör skillnad mellan de uttag av morän som skett inom ledningsgatan och de som skett utanför. Frågan är principiellt viktig och tar sikte på vilken slags åtgärd som enligt 2 kap. 1 § ellagen får utföras för ledningens byggande enligt denna lag. Rätten enligt nyss nämnd paragraf att utföra schaktning, skogsavverkning eller liknande arbeten för att bereda väg för ledningen måste förstås så att samtliga arbeten som fordras för ledningens byggande har tillståndsgivits genom koncessionsbeslutet, även sådana som kan påverka naturmiljön eller annars kan kräva samråd eller tillstånd.

Länsstyrelsen anförde att oundvikliga materialuttag inte skall anses tillståndspliktiga, såsom schaktning för stolpfundament. Sådana schaktningar torde också omfattas av 2 kap. 1 § ellagen.

Energimyndigheten uppgav att ellagen och miljöbalken gäller parallellt. Ellagen innehåller inte några bestämmelser som begränsar miljöbalkens tillämpningsområde och det finns inte några bestämmelser i miljöbalken som innebär att tillståndsplikten i 12 kap. 1 § miljöbalken inte gäller om en verksamhet eller åtgärd varit föremål för en koncessionsprövning enligt ellagen.

Miljööverdomstolen konstaterade att miljöbalken och ellagen gäller parallellt. Det förhållandet att det skett en prövning enligt ellagen innebär inte någon begränsning av den tillståndsplikt för täktverksamhet som gäller enligt 12 kap 1 § miljöbalken.

Det material som bolaget tagit ut har använts för att nå ledningsgatan eller ledningsstolparna.

Miljööverdomstolen finner således, i likhet med miljödomstolen, att täktuttagen inte kan anses ingå i begreppet hushållstäkt. Det har således rört sig om en verksamhet som omfattas av tillståndsplikten i 12 kap 1 § miljöbalken.

MÖD 2009:20

I MÖD 2009:20 (*naturminne*) hade Olofströms Kraft Nät AB (bolaget) begärt dispens från gällande förbud mot kapning av grenar på en naturminnesskyddad ek. Bolaget anförde att eken behövde beskäras för att ledningen, i enlighet med den koncession som gällde för ledningen, skulle trädsäkras.

Länsstyrelsen anförde att bolagets dispensansökan gällde bortkapning av i princip halva naturminnet vilket skulle innebära en påtaglig skada på det skyddade objektet. Länsstyrelsen hade inte befogenhet att meddela en sådan dispens.

Miljööverdomstolen avlog bolagets begäran på grund av ekens höga naturvärde och den stora skada som beskärningen skulle åsamka eken. Bolaget hade dessutom inte heller i tillräcklig omfattning utrett alternativa ledningssträckningar.

Mark- och miljööverdomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål nr. M 4127-10 (Döshultsfallet)

SvK hade av Miljönämnden i Helsingborgs kommun förelagts att flytta en dubbel 400 kV kraftledning på så sätt att den inte var belägen närmare en viss fastighet än 65 meter. Föreläggandet meddelades för att avhjälpa olägenheter av elektriska och magnetiska fält. SvK överklagade till sista instansen Mark- och miljööverdomstolen, som fastställde föreläggandet med endast viss ändring i fråga om färdigställandetiden.

Mark- och miljödomstolens i Växjö tingsrätt dom i mål M 4091-12

SvK hade meddelats koncession för en ledning genom ett vattenskyddsområde. Därefter ansökte SvK hos miljönämnden i Hässleholms kommun om tillstånd till schaktning inom vattenskyddsområdet. Mark- och miljödomstolen fastslog bland annat att miljönämnden inte är bundna att meddela sådant tillstånd. Miljönämnden kan neka tillstånd trots att ledningsdragningen har tillåtits i koncessionsärendet.

