



2021-09-16
I2019/02517

Infrastrukturdepartementet

Affärsverket svenska kraftnät
Box 1200
172 24 Sundbyberg

Överklagande av Energimarknadsinspektionens beslut i fråga om nätkoncession för en 420 kV luftledning mellan Nybro och Hemsjö i Emmaboda, Karlshamns, Nybro, Olofströms, Ronneby och Tingsryds kommuner, Kalmar, Kronobergs och Blekinge län

Regeringens beslut

Regeringen ändrar det överklagade beslutet och meddelar nätkoncession för en 420 kV luftledning mellan Nybro och Hemsjö i Emmaboda, Karlshamns, Nybro, Olofströms, Ronneby och Tingsryds kommuner, Kalmar, Kronobergs och Blekinge län. Sträckningen framgår av bifogad karta, se *bilaga 1*. Koncessionen ska gälla tills vidare.

Regeringen lämnar tillbaka ärendet till Energimarknadsinspektionen för fastställande av erforderliga villkor för anläggning och underhåll av ledningen. Energimarknadsinspektionen ska även ge ledningen ett anläggningsnummer.

Ärendet

Energimarknadsinspektionen (Ei) beslutade den 5 september 2019 i ärende 2017-101611 att avslå Affärsverket svenska kraftnäts (Svenska kraftnät) ansökan om nätkoncession för en 420 kV luftledning mellan Nybro och Hemsjö i Kalmar, Kronobergs och Blekinge län. Beslutet, exklusivt dess bilagor, finns i *bilaga 2*. Samma dag avslog Ei ansökan om nätkoncession för en 420 kV luftledning mellan Ekhyddan och Nybro i Kalmar län. Även det beslutet har överklagats till regeringen (I2019/02516). Eftersom ärendena har samband med varandra har de i huvudsak hanterats i ett sammanhang.

Ledningen i sträckan Ekhyddan–Nybro–Hemsjö ska kopplas till en befintlig utlandsförbindelse från Nybro till Litauen och avlasta och förstärka

transmissionsnätet i regionen. Ledningen är upptagen på EU:s lista över projekt av gemensamt intresse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009. Det innebär att vissa särskilda regler om ärendehantering gäller under handläggningen vid Ei.

Överklagandet

Svenska kraftnät har överklagat Ei:s beslut och i första hand yrkat att regeringen ska ändra beslutet och meddela nätkoncession eller i andra hand att regeringen ska återlämna ärendet till Ei för förnyad handläggning. Som skäl för sitt överklagande har Svenska kraftnät framfört i huvudsak följande.

Den planerade ledningen är viktig för såväl svenska som europeiska energi- och klimatmål. Ledningen behövs vidare för att säkerställa driften av regionnätet i Småland och Blekinge samt likströmsförbindelsen mot Litauen. Att projektet har status som projekt av gemensamt intresse innebär att det utgör riksintresse för energidistribution.

Det så kallade förundersökningsförfarandet inom ramen för prövningen av ett projekt som omfattas av förordningen (EU) 347/2013 innebär att Ei har haft en viktig roll i att fastställa samrådet och miljökonsekvensbeskrivningen. Ei har, efter att ha begärt kompletteringar, godtagit ansökan inklusive dess samrådsredogörelse och miljökonsekvensbeskrivning. Beslutet att godta samråd och underlag överklagades till förvaltningsdomstol och fastställdes. De krav som ställs genom förordningen (EU) 347/2013 får sägas vara mer långtgående än vad som följer av miljöbalken och miljöbalken måste tolkas i linje med förordningens krav. Ei har inte bedömt att samrådet är förenat med brister på så sätt att ansökan inte kan prövas i sak, men anger ändå i sitt beslut att samrådet inte varit helt tillfredsställande. Det är oklart på vilket sätt samrådet inte skulle vara tillfredsställande.

Ei skriver i sitt beslut att det finns risk för att ledningen kan medföra stora ingrepp i miljön och påverka bland annat friluftsliv, områdets karaktär och natur- och kulturmiljön samt utgöra en risk för fåglar. Med hänsyn till att Ei godkänt ansökan efter att dess omfattning bestämts inom ramen för tillämpning av förordningen (EU) 347/2013, att Ei granskat ansökan och begärt kompletteringar och att Svenska kraftnät gett in sådana

kompletteringar ställer sig affärsverket frågande till hur Ei kan göra bedömningen att tillräckliga underlag saknas. Ei har på ett bindande sätt godkänt underlagen för prövningen genom beslutet inom ramen för tillämpningen av förordningen (EU) 347/2013, ett beslut som bedömts vara överklagbart och överprövat. De brister som Ei anger i sitt beslut att avslå ansökan går utöver vad Ei påpekat i sin begäran om komplettering den 16 januari 2019.

Svenska kraftnät redovisade i komplettering den 8 mars 2019 ytterligare bedömningar och förtydliganden gällande vattenskydd, kulturmiljö och magnetfält. Samrådsfrågorna och frågan om behovet av ledningen har Ei befunnit tillräckligt utredda i sitt beslut. Svenska kraftnät har däremot inte tillmötesgått Ei när det gäller komplettering med samhällsekonomisk bedömning, eftersom verket ansåg att begäran gick utöver vad Ei ska pröva. I och med att Ei i sitt beslut ansett ledningen vara lämplig ur allmän synpunkt bör enligt Svenska kraftnät denna fråga vara avgjord.

Vad gäller den tekniska utformningen av ledningen måste den utföras som växelströmsledning för att syftet med ledningen ska kunna uppnås. En likströmsförbindelse kan enklare markförläggas, men i detta fall handlar det om att förstärka ett växelströmsnät och då är det olämpligt med en likströmsförbindelse. Att markförlägga en 420 kV växelströmsledning är ur tekniskt hänseende sämre än att uppföra den som luftledning. En markkabel har sämre tillgänglighet och är mer tekniskt komplicerad. Om allt mer markkabel måste tas i drift i transmissionsnätet kan de ekonomiska konsekvenserna av en sådan tillämpning av miljöbalken leda till att Svenska kraftnät får svårt att i enlighet med sitt uppdrag driva och förvalta transmissionsnätet för el på ett effektivt sätt. Kabelförläggningar i transmissionsnätet har inte bara lägre tillgänglighet i sig själva, utan bidrar också till att försämra kvaliteten i nätet som helhet. Delvis markförläggningar av 420 kV ledningar bör bara göras när det bedöms nödvändigt, det vill säga när en luftledning inte kan tillåtas och inga alternativa lokaliseringar är möjliga, samt acceptabla konsekvenser för transmissionsnätet uppstår. En delvis markförläggning av en luftledning kostar olika beroende på de lokala förhållandena, men en markförläggning av två kilometer ledning bedöms öka kostnaderna för ledningen med mer än 100 miljoner kronor. För den aktuella förbindelsen finns inga sådana skäl som motiverar en delvis markförläggning. Det är inte självklart att en markkabel för 420 kV orsakar lägre miljöpåverkan än motsvarande luftledning. Ledningsgatan blir smalare,

men bland annat hydrologin och vattenkvaliteten i närområdet kan påverkas i högre grad och det krävs vid sträckor längre än fem kilometer särskild utrustning i skrymmande stationer. Ei menar i sitt beslut att delvis markförläggning kan aktualiseras som en skyddsåtgärd, men Ei har inte klargjort vilka motstående intressen som skadas i sådan mån av en luftledning att det motiverar en sämre teknisk lösning.

Svenska kraftnät vidhåller att luftledningen är den bästa möjliga tekniken för aktuell förbindelse och regeringen har därför att ta ställning till om lokaliseringen är lämplig. Svenska kraftnät har valt den sträckning som sammantaget medför minst miljöpåverkan och sträckningen har anpassats efter synpunkter som kommit in och även efter det att ansökan om nätkoncession lämnades in. Miljökonsekvensbeskrivningen ger en detaljerad bild av vilken påverkan som uppstår och vilka hänsyn som tagits. Ingenting har framkommit som tyder på att en annan lokalisering hade inneburit mindre intrång eller olägenheter.

Det är inte möjligt att anlägga en 420 kV ledning utan att påverka motstående intressen. Svenska kraftnäts utredning visar att påverkan på landskapsbild, kulturmiljö, friluftsliv och naturresurser inte är större än vad som får accepteras med hänsyn till angelägenheten i att ledningen kommer till stånd. Vad avser påverkan på naturmiljön har Svenska kraftnät visat att nödvändiga hänsyn kan tas för att den negativa påverkan inte ska bli större än vad som kan accepteras enligt miljöbalken. I den omfattande lokaliseringsbedömning som har gjorts inför ansökan om nätkoncession har hänsyn tagits till alla motstående intressen och parallellgång med befintliga ledningar har eftersträvat. Med de skyddsåtgärder som Svenska kraftnät föreslagit bedöms ingen skyddad arts bevarandestatus riskera att påverkas.

Inte heller påverkan från lågfrekventa elektromagnetiska fält kommer i sökt sträckning vara sådan att lokaliseringen inte är lämplig. Det Ei anger i sitt beslut om praxis från Mark- och miljööverdomstolen, det så kallade Döshultsmålet (Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 juni 2011, M 4127-10), är felaktigt. Domen gällde inte, som Ei anger, magnetfältsnivåer om 0,5–0,8 mikrotlesa, utan betydligt högre nivåer om 1,8–2,8 mikrotlesa. Det var vidare inte enbart fråga om magnetfältspåverkan, utan även gnisturladdningar och de boendes oro. Den nu planerade ledningen kommer i huvudsak gå parallellt med en befintlig 420 kV ledning och när regeringen prövade frågan om förlängning av nätkoncessionens giltighetstid för den

ledningen ansåg Strålsäkerhetsmyndigheten att magnetfält skulle betraktas som kraftigt förhöjda om de överstiger 2 mikrotlesla. Regeringen föreskrev i beslutet villkor om att Svenska kraftnät skulle vidta åtgärder för de fall där 2 mikrotlesla överstegs. Ei har i det här aktuella ärendet hänvisat till det så kallade Delsjömålet (Mark- och miljööverdomstolens dom av den 16 februari 2016, M 2192-16) och med stöd av den begärt redovisning av magnetfältsnivåer för fritidshus och förslag på åtgärder för fall där nivåerna överstiger 0,4 mikrotlesla. Svenska kraftnät ifrågasätter behovet av detta i och med att 0,4 mikrotlesla inte är att betrakta som något gräns- eller riktvärde och att Delsjömålet inte rörde magnetfält vid ett enskilt hus på en enskild plats utan ett område där åtgärder för 1,7 miljoner kronor kunde förbättra många människors fritidshusmiljö. Den kommunala nämnd som förelagt ledningshavaren att vidta åtgärder ansåg att 4 miljoner kronor, kostnaden för en flytt av ledningen, var för hög. Svenska kraftnät konstaterar också att Mark- och miljööverdomstolen gör samma felredovisning av de relevanta magnetfältsnivåerna för Döshultsmålet i sin dom i Delsjömålet. Mark- och miljööverdomstolen uttalar att det inte finns anledning att göra en annan bedömning än i Döshultsmålet och tycks därmed inte ha uppfattat att Delsjömålet innebär en stor förändring av tidigare praxis såväl gällande vilka magnetfältsnivåer som bör utlösa åtgärdsöverväganden som vilka bedömningar som ska göras vid fritidsboenden. Svenska kraftnät anser därför att Delsjömålet inte bör tillmätas någon större prejudicerande betydelse.

Svenska kraftnät har med anledning av den planerade ledningens påverkan på boendemiljöer förvärvat eller erbjudit förvärv av ett antal fastigheter. Utöver vad som framgår av Ei:s beslut har Svenska kraftnät förvärvat fritidshuset på fastigheterna Ronneby Dockemåla 1:33 och fastigheterna Tingsryd Genesmåla 1:25, Tingsryd Botamåla 1:4 och Tingsryd 1:5. I Tingsryds kommun bedöms ytterligare sex fritidshus beröras av magnetfält över 0,4 mikrotlesla. Svenska kraftnät har erbjudit förvärv av två av dessa, där ledningen kommer nära eller innanför tomtgränsen. För övriga fyra fastigheter är nivåerna inte så höga att de motiverar åtgärd och vid en användning av den beräkningsmetodik som Mark- och miljööverdomstolen använde i Delsjömålet understiger nivåerna 0,4 mikrotlesla. Inte heller för den fritidshusfastighet där magnetfältsnivån beräknas ligga kring 1 mikrotlesla bedömer Svenska kraftnät det motiverat att vidta åtgärder. Om regeringen gör en annan bedömning så vore fasskiftning den lämpligaste åtgärden, vilket skulle sänka magnetfältsnivån till 0,58 mikrotlesla. Det är en lägre nivå än vad

som är fallet på platsen i dag med befintlig ledning på plats och kostnaden för åtgärden beräknas till minst en miljon kronor även om det är svårt att avgöra precis. Åtgärden har nackdelen att den medför högre elektriska fält, vilket kan orsaka olägenheter. Byggnaden på den fastighet, Tingsryd Blötan 2:2, där magnetfältsnivån beräknas till över 2 mikrotlesla är nolltaxerad. Med hänsyn till att det därtill rör sig om ett fritidshus anser Svenska kraftnät inte att det är motiverat att ställa krav på magnetfälts-sänkande åtgärder vid byggnaden. Om regeringen gör en annan bedömning är den enda ändamålsenliga åtgärden att uppföra en skärmslinga. En skärmslinga skulle sänka magnetfältsnivån ned till ungefär 1,31 mikrotlesla. En skärmslinga orsakar större markintrång och en större visuell påverkan. Kostnaden för en skärmslinga uppskattas till 4 miljoner kronor. Svenska kraftnät har fört diskussioner med fastighetsägaren om en värdering i syfte att förvärva byggnaden.

Ei har i sitt beslut angett att Svenska kraftnät inte specificerat kostnaden för att dra ledningen runt boendemiljöer. En sådan lösning framstår dock inte som lämplig på de platser där det kunde vara aktuellt. En sådan dragning skulle innebära risk för större påverkan på av Försvarsmakten utpekade riksintresseområden, att påverkan flyttas till andra bostadshus samt en fragmentering av boendemiljön, naturmiljön, landskapet och verksamheter i området såsom skogsbruk. Därtill ligger de hus det rör sig om utspridda längs ledningen och påverkas redan i dag av den befintliga 420 kV ledningen.

Yttranden

Ei har yttrat sig över Svenska kraftnäts överklagande och har framfört i huvudsak följande.

Ei menar att överklagandet ska avslås. Ei fann i sitt beslut att den aktuella ledningen var lämplig ur allmän synpunkt och att samrådet varit tillräckligt för att ansökan skulle kunna prövas. Ei konstaterade gällande magnetfältspåverkan att Svenska kraftnät inte visat att det vore orimligt att i beslutet ställa krav på magnetfältssänkande åtgärder vid vissa byggnader. I och med att underlaget som Svenska kraftnät presenterat var bristfälligt hade Ei inte möjlighet att formulera sådana villkor. Ei bedömde vidare att det fanns en risk för att den planerade ledningen skulle innebära ett stort ingrepp i miljön och påverka naturmiljön och människors hälsa. Underlagen i ärendet var dock inte tillräckliga för att kunna bedöma om ingreppen kunde tillåtas. Svenska kraftnät hade inte på ett tydligt sätt motiverat hur risken för fel eller

störning skulle öka vid delvis kabelförläggning vid känsliga områden och Svenska kraftnät hade inte specificerat kostnaderna för att dra ledningen runt bostadsområden. Ei fann sammantaget att Svenska kraftnät inte visat att luftledning i hela sträckan utgjorde bästa möjliga teknik eller att lokaliseringen var lämplig. I ärendet hos regeringen har Svenska kraftnät kommit in med ytterligare underlag och argumentation, inklusive mer information i sak. Det rör sig om uppgifter om kostnader för markkabelalternativ och vissa uppgifter om magnetfält och tekniska aspekter.

Svenska kraftnät menar att intrången får accepteras med hänsyn till verksamhetens stora betydelse. Ei:s uppfattning är att miljöbalken ska tillämpas så att ett intrång endast är godtagbart om det är orimligt att kräva att det åtgärdas. Om utredningen i ärendet visar att ett intrång kan avhjälpas med rimliga skyddsåtgärder och sökanden inte åtagit sig sådana ska verksamheten inte tillåtas.

Ei anser det vara självklart att mer information får inhämtas även i ett ärende som är upptaget på listan över projekt av gemensamt intresse enligt förordningen (EU) 347/2013, om det under handläggningen av ärendet visar sig finnas behov av det.

I sitt överklagande framför Svenska kraftnät att utredningen i ärendet visar att påverkan på motstående intressen av ledningen inte är större än vad som får accepteras med hänsyn till det angelägna allmänna intresset av att bygga ledningen. Vad gäller påverkan på naturmiljön menar verket att det visat att det tar den hänsyn som krävs enligt miljöbalken. För att kunna avgöra om Svenska kraftnät vidtagit alla försiktighetsåtgärder som rimligen kan krävas behövs en närmare utredning av vilka de potentiella intrången är och vad som kan göras för att avhjälpa dem. Svenska kraftnät har inte lämnat in den redovisning som Ei har begärt. Det kan därför inte uteslutas att det finns sträckningar eller utformningar av verksamheten som skulle medföra mindre intrång.

När det gäller magnetfältspåverkan har Svenska kraftnät i sitt överklagande kommit in med ett utvecklat resonemang. Någon fullständig utredning har dock fortfarande inte gjorts. De magnetfältssänkande åtgärder som Svenska kraftnät redovisar i sitt överklagande förefaller i flera fall vara möjliga att vidta. Det är dock inte möjligt att avgöra om de är orimliga att vidta eftersom kostnaderna fortfarande är generellt beskrivna och utredningen

som helhet bristfällig. Med utgångspunkt i Döshultsmålet menar Ei att 0,4 mikrotlesla är en magnetfältsnivå vid vilken åtgärder i vart fall ska övervägas och Miljödomstolen, vars dom Mark- och miljödomstolen fastställde, uttalade att 0,4 mikrotlesla i avsaknad av gränsvärden var en lämplig utgångspunkt. Förhöjda magnetfält kan innebära att lokaliseringen inte är lämplig. Vad gäller det så kallade Delsjömålet anser Ei att slutsatserna i målet inte kan tillämpas på så sätt att beräkning av magnetfältsvärdena ska reduceras i detta ärende. I det fallet rörde det sig om kolonistugor som var beboeliga halva året, varför den kommunala nämnden beräknade magnetfältsexponering med utgångspunkt i att någon bodde ett halvt år där. Den beräkningen bestreds inte av någon part, varför den aldrig blev föremål för domstolens prövning. I ett fritidshus är det möjligt att bo hela året och om Svenska kraftnät bygger en elledning som medför höjda magnetfält kan fastighetsägarna berövas den möjligheten. Delsjömålet gällde vidare en befintlig ledning som fick flyttas, medan det i här aktuellt ärende handlar om en ledning som ännu inte är byggd, vilket innebär att större krav bör kunna ställas med hänsyn till den lägre alternativkostnaden. Svenska kraftnät har förvärvat eller erbjudit förvärv av ett antal bostäder som skulle få förhöjda magnetfältsnivåer om ledningen byggs. Om fastighetsägaren inte accepterar Svenska kraftnäts erbjudande finns magnetfältsproblematiken kvar och att enbart erbjuda förvärv är därför ingen lösning enligt Ei. Gällande frågan om att dra ledningen runt boendemiljöer har Svenska kraftnät presenterat kartbilder för enskilda byggnader som stöd för att det inte är lämpligt. Ei anser dock inte att det av kartbilderna går att utläsa om det går att göra ändringar av sträckningen.

Ei bedömer att Svenska kraftnäts påstående att en annan teknisk utformning än luftledning leder till ökad otillgänglighet är rimlig. Svenska kraftnät har dock inte presenterat tillräckliga underlag för att det ska gå att avgöra om otillgängligheten är ett oacceptabelt hinder för den aktuella ledningen. Ei ifrågasätter inte heller att problem med elkvalitet kan uppstå, men anser att Svenska kraftnät inte kvantifierat risken på ett sådant sätt att den går att bedöma. De nya uppgifter om teknikval och konsekvenser som Svenska kraftnät presenterat ändrar enligt Ei ingenting i sak, eftersom kostnaderna inte sätts i relation till de möjliga nyttor som kan uppnås med markförläggning.

Svenska kraftnät har yttrat sig över Ei:s yttrande och i huvudsak framfört följande.

Svenska kraftnät delar inte Ei:s syn på hur miljöbalken bör tillämpas i koncessionsärenden och bedömer att en sådan tolkning gör det svårt att genomföra aviserade förstärkningar i enlighet med satta tidsplaner och investeringsramar. Transmissionsnätet har stor betydelse för att nå Sveriges klimat- och energipolitiska mål. Ei:s tolkning av gällande lag leder till att högre krav ställs på verksamhetsutövare när miljöbalken tillämpas vid prövning av nätkoncessionsärenden än i andra fall av tillståndsprövning. Svenska kraftnät anser det klarlagt att Ei agerat felaktigt när ansökan avsågs i stället för att Ei klargjorde kravnivån och övervägde villkor så att ledningarna skulle kunna tillåtas. Att Ei funnit ledningen lämplig ur allmän synpunkt ger utgångspunkten att nätkoncession ska beviljas. Miljöbalken är ingen förbudslagstiftning utan syftar till att definiera vilka krav som ska ställas på verksamheter. Det måste särskilt gälla för samhällsviktiga verksamheter. Alla negativa effekter på miljön behöver inte utredas och åtgärdas enligt miljöbalken. Det är svårt att avgöra vilka intrång det är som Ei anser ska utlösa krav på åtgärder, men det måste i vart fall bara röra sig om de intrång som når en viss nivå av påverkan. Även om det är verksamhetsutövaren som ska visa att verksamheten kan tillåtas är det tillståndsmyndigheten som ska avgöra vilken kravnivå som ska gälla. Ei:s krav på utredningar av skyddsåtgärder av alla intrångseffekter är för långtgående. Vad gäller alternativa sträckningar är det den huvudsakliga sträckningen som ska prövas enligt ellagen (1997:857) och enligt miljöbalken ska en samlad bedömning av de väsentliga miljöeffekterna kunna göras. Svenska kraftnät har utrett ett antal alternativa lokaliseringar, där samtliga bedömdes medföra större påverkan på omgivningen än den sökta sträckningen. Mot sträckningen i stort har heller inte framförts några konkreta synpunkter under Ei:s prövning, utan det har handlat om lokala synpunkter på delsträckor. Eftersom Svenska kraftnät anser sig ha valt den lämpligaste sträckningen är det inte aktuellt att redovisa ekonomiska överväganden av andra möjliga sträckningar. Om det är den samlade bedömningen av sträckningen eller endast delsträckor som Ei velat se mer utredning av är inte tydligt. Krav på alternativa delsträckor måste kunna motiveras tydligt med hänsyn till den befarade omgivningspåverkan och med beaktande av rimlighetsavvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Om den totala sträckningen är lämplig kan därför inte krav på utredning av alternativa delsträckor vara alltför långtgående. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska även samhällsnyttan med en verksamhet beaktas. Även när det gäller delsträckor anser Svenska kraftnät därför att utredningen är tillräcklig.

Svenska kraftnät har förklarat och utvecklat varför det i dag inte är möjligt att bedöma hur stor mängd kabel som kan hanteras i transmissionsnätet. Utredningskravet enligt miljöbalken är begränsat till vad som är rimligt med hänsyn till rådande kunskapsläge. Men även när det blir möjligt att göra sådana exakta bedömningar kommer det vara nödvändigt att vara restriktiv för att inte äventyra anslutning av bland annat havsbaserad vindkraft och förstärkning av överföringskapaciteten till storstäder. Det är inte så att den ökade otillgängligheten av en kortare markförläggning ensam skulle vara en oacceptabel konsekvens för ledningen. De elkvalitetsmässiga riskerna innebär dock att den mängd kabel som transmissionsnätet kan hantera är begränsad. Även relativt korta kablar kan påverka elkvaliteten i ett förhållandevis stort område, vilket erfarenheter från Danmark visar. För att inte omöjliggöra kabel i de delar av transmissionsnätet där det sammantaget är det bästa alternativet är det mycket viktigt att kabel enbart används just där. Det framgår enligt Svenska kraftnät inte av Ei:s beslut var en kortare kabelförläggning borde övervägas eller vilka skador eller olägenheter det skulle motverka. För att krav på utredning av alternativ teknik i delsträckor ska kunna ställas krävs det att det går att motivera med hänsyn till omgivningspåverkan, när den övergripande tekniska utformningen befunnits vara den bästa. Ekonomiska överväganden blir aktuella först när det klargjorts att ett krav är miljömässigt motiverat. Det finns enligt Svenska kraftnät ingen delsträcka längs den aktuella ledningen där det är lämpligt med delvis markförläggning.

Vad gäller magnetfält vid fritidshus anser Svenska kraftnät att Ei:s resonemang om att 0,4 mikrotlesla är ett slags referensvärde enligt praxis är felaktigt. Mark- och miljööverdomstolen har gjort en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet utan angivande av något värde. Underinstansens uttalande i det så kallade Döshultsmålet är inte praxis utan Mark- och miljööverdomstolen noterade i sin dom att de magnetiska fälten var betydligt högre än 0,4 mikrotlesla. En sådan sammanvägning leder i det aktuella fallet till att det inte finns anledning att ställa krav på åtgärder. Även om en annan bedömning skulle göras bör inte följden vara avslag, utan villkor. Med undantag för ett hus kan nämligen åtgärder leda till magnetfältsnivåer under 0,4 mikrotlesla, eller i vart fall till lägre nivåer än som är fallet med den i dag befintliga ledningen. Sådana krav måste dock beakta kostnader och övriga olägenheter för kraftsystemet. Svenska kraftnät delar emellertid Ei:s bedömning att 0,4 mikrotlesla är en nivå vid vilken olägenheter bör bedömas och eventuella åtgärder utredas vid

nybyggnation. Vad gäller beräkningssätt vill Svenska kraftnät förtydliga att verket inte anser att beräkningssättet från Delsjömålet ska användas i det här aktuella ärendet, men i likhet med i det fallet bör man beakta vilken standard berörda byggnader har och vad de används till vid bedömningen av vilka åtgärder som är rimliga att vidta. Att Svenska kraftnäts kostnadsberäkningar är generella och enligt Ei inte kan ligga till grund för en rimlighetsavvägning beror på att en mer detaljerad kostnadsberäkning skulle kräva detaljprojektering av bland annat stolpplaceringar, vilket i sin tur kräver markundersökningar. Sådana utredningar är det enligt Svenska kraftnät inte rimligt att kräva när det i stället går att utgå från den lägsta kostnad som redovisas i de underlag Svenska kraftnät har gett in. En underskattning av kostnaderna är enbart till Svenska kraftnäts nackdel. De lägsta kostnader som Svenska kraftnät har beräknat för att sänka magnetfältsnivåerna vid aktuella byggnader är, beräknat per byggnad, i samtliga fall högre än de kostnader som bedömts rimliga i Delsjömålet. Om villkor ställs om att vidta magnetfältssänkande åtgärder kan de betraktas som vägledande och om de tillämpas på transmissionsnätet i stort kan det få stora konsekvenser ekonomiskt och i förlängningen i form av ett mindre robust transmissionsnät. Svenska kraftnät har i ärendet hos regeringen föreslagit villkorsformuleringar som lämnar det öppet för Svenska kraftnät att avgöra vilken konkret åtgärd som ska vidtas för att nå syftet att sänka nivåerna. Svenska kraftnät har också framhållit att magnetfältsnivåerna inte hindrar fastighetsägare att bosätta sig permanent i fritidshuset.

Ei har yttrat sig över Svenska kraftnäts yttrande och har i huvudsak framfört följande.

Det går inte att se av det material som Svenska kraftnät har gett in att det vore omöjligt att justera delsträckningar för ledningen så att förhöjda magnetfält kan undvikas eller påverkan minskas för de hus som berörs. Den 16 januari 2019 begärde därför Ei att Svenska kraftnät skulle komplettera ansökan i detta avseende eller med beskrivningar av möjligheten att gräva ned ledningen i aktuella delsträckor. Svenska kraftnät svarade att verket ansåg att utredningen var tillräcklig. *Ei*'s inställning är att det inte är acceptabelt med förhöjda magnetfält om de kan undvikas eller minskas och det är rimligt att göra det. Svenska kraftnät har motsatt sig magnetfältssänkande åtgärder vid ärendet hos Ei. Det underlag som Svenska kraftnät har kommit in med är inte tillräckligt för att Ei skulle kunna bedöma om det ändå var rimligt att ställa krav på magnetfältssänkande åtgärder. Sträckningen

har därför inte kunnat godtas. Det har därför inte heller varit meningsfullt för Ei att genomföra ytterligare kommunikation i ärendet. Det mer omfattande material som Svenska kraftnät har gett in till regeringen inom ramen för överprövningen stödjer enligt Svenska kraftnät verkets mening att delvis markförläggning inte ska krävas. Liksom Svenska kraftnät anser Ei att regeringens ställningstagande behövs. Det skulle kunna tala för en återförvisning av ärendet till Ei efter ställningstagande i frågan om markförläggning, men om ställningstagandet är sådant att markförläggning inte ska övervägas kvarstår övriga frågor om magnetfältssänkande åtgärder.

Ei har avslagit ansökan om nätkoncession på materiell grund. Att ansökan var komplett vid tiden för det särskilda beslutet gör inte att Ei kunnat bortse från vad som kommit fram under handläggningen. Svenska kraftnät gavs möjlighet att läka bristerna, underrättades om att Ei efter komplettering fortfarande ansåg att brister förelåg och meddelade därvid att verket inte avsåg komma in med mer material.

Svenska kraftnät har bemött Ei:s yttrande och framfört i huvudsak följande.

Det stämmer att den planerade ledningen riskerar att bidra till ökade magnetfält vid ett antal hus. Det är dock inte fråga om några byar som berörs utan bara enstaka hus. Svenska kraftnät vidhåller att det inte är motiverat eller rimligt med åtaganden eller villkor om magnetfältssänkande åtgärder vid dessa byggnader. I ärendet hos regeringen har Svenska kraftnät presenterat underlag för husspecifika bedömningar och hade önskat att Ei skulle redovisat sin inställning till dessa hus för hus. Det framstår som märkligt att utredningen i samtliga fall fortfarande skulle vara otillräcklig. Särskilt som det nu finns underlag för att för merparten av byggnaderna föreskriva om villkor som begränsar magnetfälten till lägre än utan den nya ledningen eller lägre än 0,4 mikrotlesa. Det finns därmed inte anledning att ytterligare utreda andra sträckningar.

Svenska kraftnät anser att Ei borde ha kommunicerat ytterligare med såväl länsstyrelsen som med Svenska kraftnät. Det stämmer inte att Svenska kraftnät tydliggjort att verket inte avsåg komma in med mer underlag. Det är enbart ifråga om samhällsekonomisk bedömning som Svenska kraftnät inte tillmötesgått begäran. Ei:s begäran hade inte heller karaktären av slutföreläggande.

Ei har fått möjlighet att bemöta Svenska kraftnäts sista yttrande, men har avböjt.

Skälen för regeringens beslut

Energimarknadsinspektionen har fattat beslut i ärendet före den 1 augusti 2021, vilket innebär att 2 kap. ellagen (1997:857) ska tillämpas i dess lydelse före den 1 augusti 2021.

Enligt 2 kap. 8 a § ellagen ska bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje.

En nätkoncession ska enligt 2 kap. 11 § ellagen förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt.

Av 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att i yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken ska en plats för en verksamhet väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gäller kraven i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret, ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande.

Regeringen gör följande bedömning.

Ei har avslagit Svenska kraftnäts ansökan om nätkoncession för linje eftersom Ei bedömt att Svenska kraftnät inte har visat att verksamheten uppfyller kraven på lämplig lokalisering i kombination med bästa möjliga teknik. Det är både fråga om påverkan på enskilda fastigheter och om påverkan på allmänna miljöintressen.

Svenska kraftnät har i ärendet hos regeringen inkommit med ytterligare underlag om magnetfältssänkande åtgärder, delvis markförläggning och kostnader för sådana åtgärder. Svenska kraftnät har också förtydligat hur ledningen påverkar vissa andra miljöintressen. Svenska kraftnät vidhåller att några villkor om magnetfältssänkande åtgärder eller någon delvis markförläggning inte behövs. Ei vidhåller för sin del att överklagandet bör avslås.

Regeringen anser att det finns tillräckligt material för att väga omgivningspåverkan mot kostnaden och effekterna av skyddsåtgärder, liksom att förena ett nätkoncessionsbeslut med eventuella nödvändiga villkor.

En 420 kV luftledning har en stor påverkan på sin omgivning, som inte helt kan undvikas ens med långtgående krav på skyddsåtgärder. Om ledningen markförläggas genom kabel kan en stor del av påverkan undvikas eller minskas betydligt. Varken Ei eller Svenska kraftnät anser att ledningen bör markförläggas i dess helhet. Frågan är därmed om ledningen ska markförläggas på vissa delsträckor. Vid bedömningen av denna fråga ska hänsyn tas till i vilken utsträckning påverkan från ledningen minskar med en delvis markförläggning, vilken övrig påverkan på miljö och hälsa som uppstår vid en markförläggning samt om det kan anses rimligt att ställa ett sådant krav med hänsyn till kostnaderna för en markförläggning. Regeringen bedömer att Svenska kraftnät har visat att luftledning är den bästa möjliga teknik som kan krävas för hela den aktuella sträckningen. Delvisa markförläggningar skulle minska omgivningspåverkan, men till en kostnad som i detta fall inte är motiverad i förhållande till de intrång som skulle minska.

Regeringens bedömning av om delar av ledningen bör markförläggas hänger samman med frågan om sträckningens lämplighet. Regeringen anser att sträckningen, som i stora delar sammanfaller med en befintlig ledningssträckning, är lämplig. Även om sträckningen bedöms som lämplig kan det

krävas att Svenska kraftnät vidtar andra åtgärder än markförläggning för att minska ledningens omgivningspåverkan i de fall det bedöms som rimligt.

Den planerade ledningen korsar de fyra Natura 2000-områdena Bräkneån i Ronneby kommun, Mörrumsån och Härnäs, på gränsen mellan Karlshamns och Olofströms kommuner och Loberget i Karlshamns kommun. Länsstyrelsen i Blekinge län har angett att det inte krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för ansökt verksamhet inom Natura 2000-områdena Loberget, Mörrumsån och Bräkneån, men däremot för verksamhet inom Natura 2000-området Härnäs. För att kunna lämna ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för verksamheten inom Natura 2000-området Härnäs krävs dock regeringens tillåtelse enligt 7 kap. 29 § miljöbalken. Regeringen har genom beslut denna dag lämnat en sådan tillåtelse (M2018/02967). Regeringen bedömer att verksamheten är förenlig med bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845).

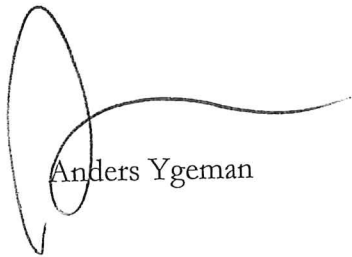
Frågan om lågfrekventa magnetfälts påverkan på människors hälsa går inte att besvara entydigt. I ett läge med vetenskaplig osäkerhet ska miljöbalkens försiktighetsprincip tillämpas. Även den ska emellertid tillämpas bara i den utsträckning det inte är orimligt. Människors oro inför risker med magnetfält kan i sig vara ett sådant intrång som förutsätter skyddsåtgärder, om oron är i åtminstone någon mån befogad. Det finns inte något gräns- eller referensvärde för påverkan från magnetfält. Om påverkan vid nybyggnation överstiger 0,4 mikrot Tesla bör en bedömning göras av om det innebär olägenheter och om det bedöms innebära olägenheter bör åtgärder utredas. En bedömning av om magnetfältssänkande åtgärder är rimliga bör sedan ta sin utgångspunkt i förutsättningarna i varje enskilt fall av påverkan. I bedömningen bör bland annat vägas in de olägenheter som kan undanröjas genom att åtgärderna utförs, den lättnad i störningspåverkan som åtgärderna kan medföra, om åtgärden kan minska påverkan på flera bostadsbyggnader, hur bostadsbyggnaden används, eventuella andra olägenheter för miljö och hälsa som uppstår av den magnetfältssänkande åtgärden, eventuell påverkan på ledningens funktion samt kostnaden för åtgärden.

Svenska kraftnät har lämnat förslag på åtgärder för berörda byggnader och redovisat effekter och kostnader av dessa åtgärder samt lämnat ett förslag på villkorsformulering om regeringen skulle finna att åtgärder för att sänka magnetfält krävs. Svenska kraftnät motsätter sig dock ett sådant villkor.

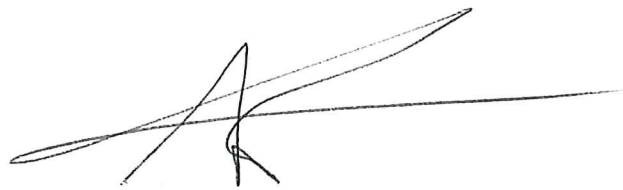
De åtgärder som Svenska kraftnät har föreslagit kommer i varierande grad ledä till lägre magnetfält för berörda bostadshus. För flertalet av de berörda bostadshusen avviker det beräknade magnetfältsvärdet utan åtgärder endast i ringa mån från vad som kan anses vara normalt. För bostadshuset på Blötan 2:2 i Tingsryds kommun är det beräknade magnetfältsvärdet betydligt högre än i dag men den av Svenska kraftnät föreslagna åtgärden innebär en hög kostnad. Regeringen anser att Svenska kraftnät har visat att kostnaden för föreslagna åtgärd på respektive bostadshus inte är rimlig i förhållande till de olägenheter som kan undanröjas genom att åtgärden utförs och den lättad i störningspåverkan som åtgärden kan medföra. Koncessionen ska därmed inte förenas med några villkor för magnetfältssänkande åtgärder.

Sammantaget finner regeringen att nätkoncession kan meddelas för ledningen i sökt sträckning och utförande i form av en 420 kV luftledning. Ett koncessionsbeslut får förenas med nödvändiga villkor om bland annat anläggningens utförande och nyttjande. Regeringen har ovan tagit ställning till att koncessionen inte ska förenas med några villkor för magnetfältssänkande åtgärder, vilket är en fråga med nära samband till frågan om ledningens lokalisering som regeringen också har prövat. Koncessionen kan dock behöva förenas med andra villkor. Sådana villkor bör formuleras av Ei eftersom de kan kräva detaljerade tekniska överväganden. Ärendet bör därför lämnas tillbaka till Ei för fastställande av erforderliga villkor för anläggning och underhåll av ledningen. Ei ska även ge ledningen ett anläggningsnummer.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



Andreas Kannesten

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Försvarsdepartementet/MFI
Finansdepartementet/BA och SPN
Miljödepartementet/KE, KL, ME och NM
Näringsdepartementet/BI
Energimarknadsinspektionen (dnr 2017-101611)
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Blekinge län