

Tillstånd och prövning

Infrastrukturdepartementet  
i.registrator@regeringskansliet.se

2020-03-09

## Yttrande i ärendena I2019/02516/E och I2019/02517/E

Energimarknadsinspektionen (Ei) har fått möjlighet att yttra sig i ovan nämnda ärenden som rör överklaganden av Ei:s beslut den 5 september 2019 om nätkoncessioner för en 420 kV luftledning sträckan Ekhyddan - Nybro - Hemsjö.

Ei anser att överklagandena ska avslås. Ei står fast vid bedömningen i de överklagade besluten och hänvisar till vad som skrivits där. Utöver detta vill Ei framföra följande.

### Bakgrund

I de överklagade besluten avslag Ei Svenska kraftnäts ansökningar om nätkoncessioner för en 420 kV luftledning från Ekhyddan via Nybro till Hemsjö.

Vid prövningen av Svenska kraftnäts ansökningar kom Ei fram till att Svenska kraftnät visat att det finns behov av ledningen och att den är lämplig från allmän synpunkt. Ei kom också fram till att det samråd som hållits var tillräckligt omfattande och tillräckligt utformat för att Svenska kraftnäts ansökningar skulle kunna prövas.

Vid prövningen kom Ei också fram till att det finns byggnader i närheten av den planerade ledningen där magnetfältsvärdena var höga, att det material som Svenska kraftnät lämnat in var bristfälligt och att Svenska kraftnät inte visat att det skulle vara orimligt att kräva magnetfältssänkande åtgärder. Eftersom materialet var bristfälligt hade Ei inte heller någon möjlighet att föreskriva villkor om magnetfältssänkande åtgärder.

Utredningen i ärendet visade att det finns skyddsvärd fågel i anslutning till den planerade ledningen. Det framkom t.ex. att det var sannolikt att havsörn häckade i området kring ledningssträckningen. Ei ansåg att Svenska kraftnät inte i tillräckligt omfattning beskrivit ledningens påverkan på skyddsvärda fågelarter eller vilka konsekvenser ledningen får för dessa skyddade arter. Utifrån det inlämnade underlaget hade Ei ingen möjlighet att bedöma om det var möjligt att förena ett tillstånd med villkor om sådana försiktighetsåtgärder som innebar att lokaliseringen av ledningen skulle kunna godtas.

Ei bedömde också att det finns en risk för att den planerade luftledningen skulle medföra ett stort ingrepp i miljön på så vis att ledningen skulle kunna påverka djur, natur samt

2019-102560-0008

människors hälsa. Underlag saknades dock för att Ei skulle kunna bedöma att dessa ingrepp är tillåtliga.

Ei bedömde även att Svenska kraftnät inte på ett tydligt sätt motiverat hur risken för fel eller störning skulle öka vid en partiell kabelförläggning vid känsliga områden. Ei bedömde också att Svenska kraftnät inte specificerat kostnaderna för att dra ledningarna förbi bostadsområden, eller områden där skyddade arter kan finnas alternativt kostnader för en partiell markkabelförläggning vid de känsliga områdena. Ei fann därför att Svenska kraftnät inte visat att en luftledning längs hela sträckan utgjorde bästa möjliga teknik eller att lokaliseringen av den planerade ledningen var lämplig.

I sitt överklagande har Svenska kraftnät kommit in med ytterligare underlag och argumentation bl.a. angående hur miljöbalken ska tillämpas. Svenska kraftnät har också kommit in med mer information i sak. Det gäller närmare uppgifter om kostnaderna för markkabelalternativ vissa uppgifter om magnetfält och uppgifter om tekniska aspekter. I detta yttrande kommer Ei först att behandla frågan om hur miljöbalken ska tillämpas för att sedan övergå till att kommentera och bemöta Svenska kraftnäts överklagande i övriga delar.

### **Tillämpningen av miljöbalken i ärendena**

När det gäller frågan om den sökta ledningens tillåtlighet på platsen är Svenska kraftnät av uppfattningen att den påverkan som den sökta ledningen innebär inte är större än vad som får accepteras med hänsyn till det mycket angelägna intresset av att få bygga ledningen. Svenska kraftnät anser därför att de intrångseffekter som gör sig gällande i ärendet får accepteras med hänsyn till ledningens syfte och behov.

Ei:s uppfattning är att miljöbalken ska tillämpas på det sättet att ett intrång endast är godtagbart om det är orimligt att kräva att det åtgärdas. I 2 kap. 2 - 6 §§ miljöbalken finns regler som alla verksamhetsutövare är tvungna att följa. De innebär som huvudregel att skador och olägenheter för människors hälsa och miljön (intrångseffekter) ska förebyggas, hindras och motverkas (avhjälpas) genom platsval, teknikval, begränsningar, försiktighetsåtgärder, försiktighetsmått m.m. (skyddsåtgärder). Kraven i huvudregeln kan påverkas av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt denna bestämmelse gäller kraven endast i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Detta innebär att en intrångseffekt kan vara acceptabel om det inte finns några verkningfulla och rimliga skyddsåtgärder som kan avhjälpa den.

Om utredningen i ett ärende visar att en intrångseffekt skulle kunna avhjälpas med rimliga skyddsåtgärder och sökanden inte har åtagit sig dessa skyddsåtgärder så ska verksamheten inte tillåtas i det ansökta utförandet. Enligt i 2 kap. 1 § miljöbalken är det Svenska kraftnät som ska visa att den ansökta verksamheten är tillåten och att det inte finns några ytterligare skyddsåtgärder som är rimliga att kräva.

## Syfte och samråd

Som redovisats ovan kom Ei, vid prövningen av Svenska kraftnäts ansökningar, fram till att Svenska kraftnät visat att det finns behov av ledningen och att den är lämplig från allmän synpunkt. Ei kom också fram till att det samråd som hölls var tillräckligt omfattande och tillräckligt utformat för att för att Svenska kraftnäts ansökningar skulle kunna prövas. Eftersom dessa frågor är ostridiga anser Ei inte att det finns någon anledning att yttra sig i dessa frågor.

Ei anser också att det är självklart att vi, trots att den planerade ledningen är ett s.k. PCI-projekt, har rätt att inhämta mer information i ärendet om det under handläggningen av koncessionsansökan visar att det finns behov av det. I beslut den 10 juli 2017 godtog Ei, i enlighet med artikel 9.4 c i PCI-förordningen, Svenska kraftnäts ansökan med tillhörande bilagor för behandling. Detta beslut innebar att det material som kommit in var tillräckligt för att Ei skulle kunna börja sin handläggning av koncessionsärendet. Svenska kraftnäts ansökan sändes sedan ut på remiss. Genom remissvaren kom nya omständigheter fram som tyder på att ansökan inte innehöll tillräcklig information om hur olika intrångseffekter ska avhjälpas så långt det är möjligt och rimligt. Detta har inneburit att Ei varit tvungen och också haft rätt att begära ytterligare information från Svenska kraftnät.

## Alternativ

I sitt överklagande säger Svenska kraftnät att utredningen i ärendet visar att påverkan på landskapsbilden, kulturmiljön, friluftslivet och naturresurser till följd av den sökta ledningen inte är större än vad som, mot bakgrund av det angelägna allmänna intresset att bygga ledningen, får accepteras. När det gäller påverkan på naturmiljön menar Svenska kraftnät att de har visat att Svenska kraftnät tar den hänsyn som krävs för att påverkan på naturmiljön inte ska bli större än vad som kan accepteras enligt miljöbalkens bestämmelser.

För att avgöra om Svenska kraftnät har vidtagit alla försiktighetsåtgärder som rimligen kan krävas, behövs en närmare utredning av vilka de potentiella intrångseffekterna är och vad Svenska kraftnät skulle kunna göra för att avhjälpas dessa. Eventuella försiktighetsåtgärder behöver utredas med avseende på hur verkningsfulla de är i relation till de kostnader och övriga negativa konsekvenser som de skulle kunna medföra. Svenska kraftnät har inte lämnat in de redovisningar som Ei har begärt. Det kan därför inte uteslutas att det finns andra sträckningar eller utformningar som skulle medföra mindre intrångseffekter och innebära mindre påverkan på motstående intressen.

Ei anser därför att det underlag som Svenska kraftnät har lämnat in inte är tillräckligt för att dra slutsatsen att intrångseffekterna inte blir mindre med en annan sträckning och/eller utformning.

## Människors hälsa

Svenska kraftnät har i överklagandet utvecklat sitt resonemang kring magnetfält och till viss del lämnat in nya uppgifter. Svenska kraftnät har i överklagandet lämnat en närmare beskrivning av vilka magnetfältssänkande åtgärder som generellt sett kan aktualiseras vid en avvägning och kostnaderna för dessa. Svenska kraftnät redovisar även magnetfälten för aktuella fritidshus, effekten av olika magnetfältssänkande åtgärder och Svenska kraftnäts bedömning av dessa. Svenska kraftnät överlämnar till regeringen att bedöma om eventuella magnetfältssänkande åtgärder är rimliga.

Svenska kraftnät har i överklagandet kommit in med en mer preciserad utredning avseende magnetfält. De har också uppgett vilka åtgärder som kan vidtas för att minska magnetfälten. Trots detta har Svenska kraftnät uppgett att de inte överväger att vidta någon av dessa åtgärder utan överlämnar det till regeringen att bedöma. En fullständig utredning har inte utförts för samtliga för ärendet aktuella bostäder, med hänvisning till Svenska kraftnäts egen bedömning av bostädernas skick.

Svenska kraftnät har i överklagandet redovisat ett flertal magnetfältssänkande åtgärder som, enligt Ei, i vissa fall förefaller vara fullt möjliga att vidta. Huvudregeln är att försiktighetsåtgärder ska vidtas såtillvida dessa inte är orimliga. Denna bedömning är fortsatt inte möjlig att göra då flera av kostnaderna fortfarande är generella och utredningen som helhet är bristfällig.

Svenska kraftnät återkommer i sitt överklagande till att det saknas rikt- eller gränsvärden för magnetfält. Svenska kraftnät har en egen magnetfältspolicy som innebär att magnetfältsvärdena vid nya ledningar normalt inte ska överstiga 0,4 mikrottesla vid permanentbostäder, förskolor och skolor. Att 0,4 mikrottesla får anses vara ett slags referensvärde i avsaknad av vidare forskning befasts även i praxis<sup>1</sup>. Ei anser att 0,4 mikrottesla är ett värde där åtgärder i vart fall ska övervägas.

Förhöjda magnetfältsvärden kan innebära att sträckningen inte är lämplig. Verksamhetsutövaren ska ta hänsyn till rådande omständigheter vid val av lämplig sträckning och ska anpassa ledningen efter aktuella förhållanden och inte bidra till att öka de redan negativa effekterna<sup>2</sup>.

Det är vidare Ei:s mening att "Delsjödomen"<sup>3</sup> inte kan tillämpas i den bemärkelsen att magnetfältsvärdet på något vis ska reduceras så som Svenska kraftnät anfört och så som tillämpats i "Delsjödomen". Kolonistugorna i "Delsjödomen" hade en sådan standard att det var möjligt att vistas i dem under sommarhalvåret. Att magnetfältsexponeringen i aktuellt fall beräknades av kommunen utifrån att en person bodde halva året nära ledningen i kolonistugeområdet och halva året i staden var omständigheter som inte bestreds av någon part och således inte en fråga för domstolens prövning. I en

<sup>1</sup> Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011, M4127-10, där Miljödomstolens dom fastställdes. Miljödomstolen uttalade att "i avsaknad av fastställda gränsvärden får 0,4 mikrottesla anses vara en lämplig utgångspunkt".

<sup>2</sup> jmf med Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 april 2017 i mål M 2917-16

<sup>3</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom den 16 februari 2016 (M 2192-16)

kolonistuga är det inte tillåtet att bo året om men i ett fritidshus finns däremot den möjligheten. Om Svenska kraftnät bygger en kraftledning som medför höga magnetfält kan det få till följd att fastighetsägarna berövas denna möjlighet. Av stor vikt i sammanhanget är dessutom att Delsjödomen rörde en befintlig ledning som fick flyttas. I det här ärendet rör det sig om en ledning som ännu inte är byggd varför större krav borde kunna ställas på grund av den mycket lägre alternativkostnaden.

Svenska kraftnät har förvärvat (alternativt erbjudit förvärv av) ett antal bostäder som skulle få höga magnetfältsvärden om ledningen utfördes i det ansökta utförandet. Om markägaren inte accepterar erbjudandet så finns dock magnetfältsproblematiken kvar. Att enbart erbjuda förvärv är alltså inte en lösning. Även för de hus där Svenska kraftnät har erbjudit förvärv (och detta inte godtagits) måste alltså magnetfältsprögnen utredas.

Svenska kraftnät framför att det inte är en lämplig lösning att dra ledningen runt boendemiljöer för att sänka magnetfältsvärdena. Detta kan enligt Svenska kraftnät innebära att påverkan flyttas till andra bostadshus samt en fragmentering av boendemiljön, naturmiljön, landskapet och övriga verksamheter på platsen. Som stöd för sitt resonemang hänvisar Svenska kraftnät till kartbilder för enskilda byggnader. Ei anser dock att det av kartbilderna inte går att utläsa att det är omöjligt att göra större eller mindre avvikelser från den sökta sträckningen, för att öka avståndet till de aktuella bostadshusen. För att utesluta ett sådant alternativ måste detta utredas närmare. Någon sådan utredning har inte gjorts.

### Ledningens utformning och bästa möjliga teknik

I sitt överklagande anger Svenska kraftnät att ett partiellt markkabelutförande resulterar i ytterligare 12 - 24 timmar avbrottsstid per år, jämfört med om hela ledningen byggs som luftledning. Vilka konsekvenserna av detta blir beror på den aktuella ledningens roll i kraftsystemet. I det aktuella fallet uppges det bland annat få till följd att export- och importmöjligheterna till Litauen kan behöva begränsas. Enligt Svenska kraftnät är överföringen idag begränsad och förstärkningen avser att eliminera det problemet. Svenska kraftnät anger att om förstärkningen skulle ske genom en partiell kablifiering, istället för med en luftledning hela sträckan, innebär det att överföringen även fortsättningsvis behöver begränsas. Som Ei förstår det gäller detta endast när ledningen är ur drift på grund av fel. Ei bedömer att Svenska kraftnäts uppgifter om att en annan teknisk utformning kommer leda till ökad otillgänglighet är rimliga. Svenska kraftnät har dock inte kommit in med tillräckligt underlag för att en bedömning ska kunna göras av om den ökade otillgängligheten är en oacceptabel konsekvens för denna ledning.

I överklagandet redogör Svenska kraftnät för de elkvalitetsproblem som kan uppstå i elsystemet om för mycket kablifiering görs. Svenska kraftnät uppger dock att det saknas tillräckligt kvalitetssäkrade underlag för att kunna uttala sig exakt om hur stort problemet med försämrade elkvalitet blir om inslaget av kabelteknik i det svenska 400 kV-nätet ökar. Svenska kraftnät menar också att försämrade elkvalitet till följd av mer växelströmskabel i transmissionsnätet utgör en ny teknisk risk som inte funnits förut och som det därmed inte varit nödvändig att beakta i samma omfattning. Riskerna måste,

enligt Svenska kraftnät, utredas noggrant och tas på största allvar. Ei ifrågasätter inte att problem med elkvalitet kan uppstå men anser inte att Svenska kraftnät har kvantifierat risken på ett sådant sätt att den kan läggas till grund för en bedömning.

I överklagandet förtydligar Svenska kraftnät att erfarenheterna från underhåll av 400 kV-växelströmskablar är begränsade, men reparationer av kabelskarvar uppges vara vanligt förekommande. Som exempel redovisar Svenska kraftnät underhållskostnader för reparation av en skarv från projektet Fjäturen-Anneberg om 5,4 mnkr. Som jämförelse anges att underhållskostnader för luftledning år 2018 har uppgått till totalt 130 mnkr för stamnätets 15 000 km.

När det gäller livslängden på markkabel respektive luftledning har Svenska kraftnät kommit in med viss ny information. I och med teknikutvecklingen, där XLPE-kablar används istället för papper- eller oljeisolerade kablar uppges Svenska kraftnät att de inte kan ange en verifierbar teknisk livslängd. Kravet som ställs på kablarnas livslängd är 40 år. För luftledning anges inget krav utan enbart en förväntad livslängd om 70 - 90 år. Svenska kraftnät anger att markkabeln skulle behöva schaktas upp och förnyas för att uppnå samma livslängd som en luftledning, en kostnad som Svenska kraftnät inte räknat på.

De nya uppgifterna från Svenska kraftnät ändrar inget i sak eftersom kostnaderna inte sätts i relation till de möjliga nyttor som skulle kunna uppnås med markkabelförläggning. Även med de nya uppgifterna i överklagandet saknas det fortfarande en tydlig redogörelse för alternativa sträckningar och de kostnader och nyttor som skulle uppstå vid olika alternativ. Däribland saknas en kalkyl för beståndsdelarna för de olika alternativen luftledning och markkabel.

## Artskydd

Detta avsnitt avser endast överklagandet i ärendet I2019/02516/E (2015-103122).

Svenska kraftnät har vare sig i miljökonsekvensbeskrivningen, i senare kompletteringar eller i överklagandet beskrivit ledningens påverkan på skyddsvärda arter eller vilka konsekvenser denna får för de aktuella arterna. Ei kan därför inte avgöra om ledningens sträckning är lämplig med hänsyn till fågellivet.

Det finns flertalet domar där domstolarna varit restriktiva mot att bevilja verksamheter i områden där skyddsvärd fågel förekommer. Domstolarna har också pekat på att i de fall indikationer finns på att skyddsvärd fågel kan finnas i närheten av den sökta verksamheten så krävs en grundlig utredning av förekomsten och påverkan på dessa fåglar; se bland annat Mark- och miljööverdomstolens domar i M 2504-13, M 8344-11, M 7639-11 och M 10072-12 samt Mark- och miljödomstolens domar i och M 1743-19, M 260-13, M 2571-13, M 2728-15, M 2627-15, M 528-15, M 5993-15.

Mark- och miljödomstolen har t.ex. i mål M 5150-17 återförvisat ett ärende till Ei för ny utredning då det under processen framkommit uppgifter som påverkar bedömningen av



om den planerade luftledningen är förenlig med artskyddsförordningen. I målet hade det lämnats uppgifter om en särskilt skyddsvärd fågelart och länsstyrelsen ansåg att ledningen borde markförläggas i en viss sträcka. Domstolen ansåg att uppgifterna var sådana att de måste utredas noggrant innan beslut om koncession fattas.

## Övrigt

Svenska kraftnät framför i överklagandet att ett kontrollprogram skulle kunna begränsa negativ påverkan och ge tillsynsmyndigheten möjlighet att påverka utformningen av verksamheten. Enligt Ei är ett kontrollprogram endast verkningsfullt om det kan konstateras att verksamheten kan bedrivas med minsta intrång på människors hälsa och miljön på den aktuella platsen, givet att ett antal detaljfrågor regleras i kontrollprogrammet. Ett kontrollprogram kan aldrig ersätta ett ställningstagande i grundläggande frågor såsom frågan om ledningen överhuvudtaget ska lokaliseras till den aktuella platsen eller utformas på det ansökta sättet. Även om ett kontrollprogram skulle kunna bidra till att ledningen får den detaljutformning som minimerar skadan på den aktuella platsen, så kvarstår det grundläggande problemet att det inte är klarlagt att ledningen över huvud taget bör dras fram i sökt sträckning och utformning.

## Sammanfattning

Med anledning av remissinstansernas invändningar mot ledningen samt de många värden som påverkas av sökt alternativ menar Ei att höga krav ska ställas på Svenska kraftnäts alternativutredning, oavsett behovet av ledningen som Ei dessutom inte ifrågasatt. Svenska kraftnät har inte visat att en annan sträckning eller utformning inte varit möjlig och har inte heller visat att skyddsåtgärder inte är rimliga där sådana ska vidtas enligt huvudregeln. Svenska kraftnät har därför inte visat att de intrångseffekter som ledningen kan ge upphov till inte hade kunnat undvikas. Prövningen av Svenska kraftnäts ansökan måste därför utgå från att den aktuella ledningen hade kunnat byggas på ett sätt som är bättre för människors hälsa och miljön. Ei ifrågasätter inte betydelsen av att ledningen i fråga byggs, men det måste göras på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till människors hälsa och miljön.

Enligt Ei har Svenska kraftnät inte har utformat sin ansökan med den utgångspunkt som krävs enligt 2 kap. miljöbalken, att intrångseffekter så långt som möjligt ska undvikas. Svenska kraftnät har, med hänvisning till projektets PCI-status, ansett att vissa intrångseffekter får accepteras, utan att ha utrett om de rimligen hade kunnat undvikas och i så fall hur. Enligt Ei:s mening har Svenska kraftnät inte visat att det är osannolikt att det går att finna en plats eller en annan utformning där verksamheten kan bedrivas med mindre intrång och olägenhet.

Ei anser därför att regeringen bör avslå överklagandena.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anne Vadasz Nilsson. Vid den slutliga handläggningen deltog även chefsjuristen Göran Morén, chefsekonomen Therése Hindman Persson, avdelningschefen Daniel Norstedt, enhetschefen Lars Ström, juristen

Johan Nordström, analytikern Marit Widman, juristen Göran Heldesten, juristen Thérèse Zetterlund och juristen Jessica Netzel, den sistnämnda föredragande.

Beslut om detta yttrande har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.

2020-03-09

2019-102560-0008