

Raziyeh Khodayari, 08-677 27 13
Raziyeh.khodayari@energiforetagen.se

kn.remissvar@regeringskansliet.se
jonathan.andersson@regeringskansliet.se

Diarienummer: KN2023/02730

Remiss av promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige anser att

- Lagförslaget riskerar att leda till en överimplementering av MKB-direktivet med oklar miljönytta och det är tveksamt om föreslagen implementering verkligen krävs för att följa MKB-direktivets krav. Lagförslaget riskerar att öka handläggningstider, medföra ovissheter och därmed försena energiprojekt.
- Det pågår både utredningar för lagstiftning och myndighetsinitiativ för att korta ledtider för elnätutbyggnad och tillståndstider. Nuvarande lagförslag går i motsatt riktning, vilket riskerar att drabba lokal- och regionnät och andra energiprojekt negativt. Den ökar också ärendeströmningen hos myndigheter. Ovanstående riskerar att fördröja energiomställning och samhällets elektrifiering vilket på sikt kan minska Sveriges internationella konkurrenskraft.
- Förslaget innebär att vissa verksamheter som inte omfattas av bilaga 2 kommer att omfattas av kravet på bedömning av betydande miljöpåverkan. Förslaget går därmed utöver vad som krävs enligt direktivet och kommer att riskera större utredningsbörda och längre handläggningstider.
- Den överimplementering av MKB-direktivet som redan finns måste tas itu med för att vi ska få effektivare processer. Det förslag som presenteras i promemorian kommer leda till ytterligare överimplementering. I stället för att arbeta med lagstiftningen så att den överensstämmer med MKB-direktivet tar promemorian befintlig lagstiftning som inte alls är baserad på EU-rätt och lägger på ett krav som ska gälla alla.
- Det är angeläget att ändringen inte medför att det sker en glidning i synen på vad som utgör betydande miljöpåverkan. Exempelvis bör

anmälningspliktig vattenverksamhet rimligen mycket sällan föranleda betydande miljöpåverkan.

- Lagförslaget behöver kompletteras med en noggrann analys av definitionen "överföring av elektrisk energi med luftledningar" och hur direktivet har implementerats i jämförbara länder och därefter föreslå mer avgränsande kriterier för att minska antalet projekt som ska bedömas avseende betydande miljöpåverkan. Energiföretagen Sverige anser att lagstiftaren måste utreda mer avgränsande kriterier för att undvika överimplementering.

Allmänna kommentarer

Energiföretagen Sverige välkomnar förslaget i avsnitt 6.5 att ta bort kravet på miljökonsekvensbeskrivning i andra fall än när en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken krävs.

Övergångsperioden kan påverka energisektorns planer eftersom det riskerar att det tar avsevärt mycket längre tid att bygga anläggningen. Vid implementeringen av förslagen anser Energiföretagen Sverige vidare att en diskussion kring behovet av lagstiftningen och dess effekter med fördel bör hållas. Det för att uppnå en så ändamålsenlig och effektiv implementering utefter lagstiftarens avsikt. Enligt Öbergs rapport (se bilaga) behövs förändringarna inte, samtidigt som språkliga feltolkningar ger en alldeles för stor omfattning.

Energiföretagen Sverige ser även att det behövs en genomgång av begreppet "överföring av elektrisk energi med luftledningar". Det är viktigt för att undvika en mer omfattande reglering än nödvändigt. Förslagsvis införs utförliga kriteriebaserade bedömningar, likt i miljöprövningsförordningen.

Om lagstiftaren anser att lagstiftningen behövs, ser Energiföretagen Sverige klara fördelar i att pröva flera ärendetyper i samma beslut, så som biotopskydd, vattenverksamhet och strandskydd. Förslaget bör omarbetas för att inkludera detta förslag, vilket kortar ledtiderna och minskar ärendebelastningen för länsstyrelserna. Det ska inte vara valbart för länsstyrelserna, på samma sätt som kravet på handläggning av biotopskyddsdispens.

Förslaget fördröjer etablering och underhåll av både lokal- och regionnät

Energiföretagen Sverige anser att de förslag som framgår av departementets promemoria kommer att leda till längre ledtider för etablering och underhåll av både lokal- och regionnät som drivs med stöd av nätkoncession för område. Därtill finns en risk att ledtiderna för nätkoncessioner för linje förlängs.

Energiföretagen Sverige vill igen lyfta fram den rapport som tidigare har lämnats in till Energimarknadsinspektionen och departementet avseende MKB-direktivets införlivande i svensk rätt (**se bilaga**).

Det finns flera skäl till att förslagen leder till längre ledtider, varav några av dessa exemplifieras nedan:

- För förverkligande av ledningsåtgärder inom nätkoncession för område kommer det skapas en betydande efterfrågan på konsulter med den kompetens som vanligtvis bara efterfrågas i regionnätsprojekt avseende nätkoncession för linje. Konsulter med denna kompetens är redan idag en bristvara i branschen. Orsaken till den ökade efterfrågan på konsulter är det mer omfattande kravet på underlag redan i anmälningsskedet och ett betydligt större krav på underlagets omfattning i de ärenden där länsstyrelsen beslutar om en tillståndsplikt enligt 12 kap. Miljöbalken. Det kan också betyda att vi inte är i fas med säsongsbundna inventeringsbehov som är kostsamma och som vi inte vill genomföra i förväg/i onödan om det inte krävs. Vi är också osäkra kring vad som skulle kunna komma att bedömas som betydande miljöpåverkan.
- Länsstyrelsernas handläggningstid riskerar att avsevärt förlängas eftersom deras interna funktioner, vilka i dagsläget hanterar 12:6-samråd gentemot nätbolagen och yttranden gällande nätkoncession för linje gentemot Energimarknadsinspektionen, redan nu är överbelastade. Ett förverkligande av förslagen enligt promemorian kommer således förvärra länsstyrelsernas arbetsbelastning i och med den föreslagna obligatoriska anmälan samt, i förekommande fall, efterföljande tillståndsprövning enligt 12 kap. Miljöbalken. Att länsstyrelsernas handläggning föreslås bli avgiftsbelagd för nätbolagen betyder inte att länsstyrelserna kan hitta rätt kompetens att rekrytera eller att intäkterna från avgifterna ens går till aktuellt ärendeslag.
- Idag förekommer det hos flera länsstyrelser att det är myndighetens naturmiljöfunktion som handlägger och internt samordnar 12:6-samråd och yttranden angående nätkoncession för linje. Det går därför inte att utesluta att även den i promemorian föreslagna handläggningen av anmälan och, i förekommande fall, tillståndsprövningen kommer ske utifrån samma organisatoriska struktur. Energiföretagen Sverige ser en risk att den organisatoriska strukturen hos länsstyrelsen medför att myndighetens avvägningar mellan olika intressen får en slagsida mot naturmiljöintresset trots att det ligger i länsstyrelsernas uppdrag och samhällets intresse att det sker sammanvägda bedömningar i varje enskilt ärende. Hos vissa länsstyrelser hanteras dessutom yttranden gällande nätkoncessioner för linje redan nu av myndigheternas samhällsbyggnadsfunktioner, vilket tycks vara en ordning som medför en mer balanserad sammanvägd bedömning.

Om förslagen i promemorian förverkligas bör det därför samtidigt utformas en styrning av länsstyrelsernas interna handläggningsstruktur för dessa ärendetyper. Ett förslag på intern handläggningsstruktur är att handläggning (inklusive intern samordning och beslut) av anmälan och tillstånd sker hos länsstyrelsernas samhällsbyggnadsfunktion eller annan motsvarande funktion där det finns ett tydligt mandat och en vana av att göra sammanvägda bedömningar mellan alla berörda intressen,

exempelvis samhällets behov av elförsörjning kontra lokala naturmiljövärden.

- Det är utifrån förslagen i promemorian svårt att bedöma vilken detaljeringsgrad lagstiftaren avser att tillstånd enligt 12 kap. Miljöbalken ska få. Om tillståndsbesluten innebär onödiga hinder för genomförande av sent uppkomna justeringsbehov av ledningens utförande och exakta placering, kommer det i sin tur att medföra en onödig belastning för berörda prövningsmyndigheter och tidsödande tillståndsprocesser. Det medför ökade kostnader för kundkollektivet, samhället och elnätsbolagen. Energiföretagen Sverige föreslår därför att det förtydligas att ett tillståndsbeslut endast ska reglera ledningens huvudsakliga sträckning och att övriga åtgärder, likt exempelvis underhållsåtgärder, hänskjuts till ordinarie tillsyn.
- Det föreslås i promemorian att tillstånd enligt 12 kap. Miljöbalken ska erhålla rättskraft enligt 24 kap. 1 § Miljöbalken. En sådan ordning kommer få till följd att region- och lokalnätsledningar som uppförs med stöd av nätkoncession för område, i vissa fall, kan komma omfattas av tillstånd med rättskraft medan regionnätsledningar som byggs med stöd av nätkoncession för linje inte omfattas av tillstånd med rättskraft. Två olika, men till utförande och spänningsnivå, likadana regionnätsledningar kan således i vissa fall prövas av olika myndigheter, utifrån delvis olika lagstiftning samt sannolikt utmynna i tillståndsbeslut som reglerar verksamhetsutövarens förpliktelser på olika sätt. En sådan ordning riskerar bli både oförutsägbar för elnätsbolagen och att lika situationer inte behandlas lika i rättstillämpningen. Om förslaget genomförs anser Energiföretagen Sverige att även regionnätsledningar som byggs med stöd av linjekoncession ska omfattas av tillstånd med rättskraft.
- Förslaget innebär ökad administration för nätbolagen eftersom det blir både fler anmälningar och tillstånd att hantera både under och efter genomförda provningar.
- Nätbolagens kostnader kommer öka vilket riskerar att spilla över på kundkollektivet genom höjda anslutningsavgifter och/eller nätavgifter. Detta på grund av ett ökat behov av egna personella resurser, konsulttjänster och avgifter för anmälan och/eller tillstånd enligt 12 kap. Miljöbalken.
- Den nyligen genomförda reformen där ellagen numera ger utrymme för regionnätsledningar inom områdeskoncession syftade till att korta ledtiderna. Nämda syfte kan svårigen uppnås genom förslagen i denna promemoria, vilket innebär att reformen i princip begränsas i sin effekt.
- Av promemorian framgår inga uttryckliga undantag för servisledningar (avsnitt 6.2.7). En servisledning är det sista och minsta delen av lokalnätet som går in till nätkundens elskåp, både sett till spänningsnivå (vanligtvis 0,4 kV) och det fysiska ianspråktagande. Miljöpåverkan är därför minimal

och i de fall utförandet är luftledning är sträckan inte trädsäkrad. Därtill går servisledningar över eller i mark som redan är exploaterad genom exempelvis tomtmark. För det fall lagstiftaren står fast vid den vidsträckt definitionen anser Energiföretagen Sverige att åtminstone servisledningar undantas föreslagna reglering.

- Avgifterna är mycket höga och riskerar att drabba konsumentkollektivet, men ingen motivering har framkommit för dessa höga avgifter, samt varför de är högre än andra föreslagna verksamheter. Den som valt att söka områdeskoncession för regionnät för att korta ledtiderna i stället för att söka linjekoncession, kan hamna i ett sämre läge än den som inte ansökt om regionnätsovmådeskoncession. Energiföretagen Sverige anser att det är fördelaktigt att avgiften differentieras efter verksamhetens omfattning, för att undvika att små projekt ska behöva erlägga avgifter som blir en förhållandevis stor del av totalkostnaden.
- Bestämmelse om avskogning kan komma påverka stationsutbyggnader vilka är en förutsättning för energiomställningen och elnätutbyggnad. Energiföretagen Sverige vill framföra synpunkten att det område som behöver avskogas för att lägga ner en kabel under jord blir bredare än tre meter. Vi anser att bredden behöver utökas för att undantaget i 1b § ska kunna tillämpas.

Energiföretagen Sverige anser att frågan är hur Sverige på mindre ingripande sätt kan se till att uppfylla kravet på att det sker en bedömning av betydande miljöpåverkan och att det fattas ett överklagningsbart beslut om detta för de verksamheter som listas i bilaga 2 till direktivet bland annat punkten 3b. Det vill säga "Anläggningar för transport av gas, ånga och hetvatten; överföring av elektrisk energi med luftledningar (projekt som inte omfattas av bilaga I)". I första hand behöver definitionen "överföring av elektrisk energi med luftledningar" fullödigt analyseras. Eis rapport R2022-03, samt Öbergs rättsutredning, påvisar i den internationella jämförelsen stora skillnader i hur de olika länderna reglerat när det krävs en bedömning av om projekt kan anses medföra betydande miljöpåverkan. En stor del av länderna har kriterier som medför att betydligt färre projekt behöver genomgå en sådan bedömning. Med bakgrund av den komparativa rätten delar inte Energiföretagen Sverige promemorians slutsats "att det är svårt att bestämma gränsvärden eller kriterier utifrån spänning, längd eller yta". Energiföretagen Sverige anser lagstiftaren måste utreda mer avgränsande kriterier för att undvika överimplementering.

Anmälan av vattenverksamheter blir dyrare och osäkrare

Nuvarande implementering om vattenverksamheter där mindre verksamheter på förhand är befriade från tillståndsplikt och har ett anmälningsförfarande bör anses vara sådana som på förhand bedömts genom en kriteriebaserad bedömning. Behovet av ny lagstiftning kan därför ifrågasättas.

Förslaget innebär att mer omfattande underlag troligen kommer att krävas vid anmälan om vattenverksamhet som följd av att länsstyrelserna ska kunna göra bedömningen om betydande miljöpåverkan. Det innebär

- mer osäker tidsomfattning för anmälan. Nu måste man vänta in ett beslut om betydande miljöpåverkan.
- eventuell risk för att fler åtgärder kräver tillstånd.
- anmälningarna kommer att bli dyrare. Dyrare avgift till länsstyrelsen och dyrare om det behövs mer konsultstöd.

Sammanfattningsvis så pekar detta på att anmälan av vattenverksamhet kan bli både mer resurs- och tidskrävande.

Övriga synpunkter

- De ändringar som föreslås har inte bedömts nödvändiga enligt Öbergs rapport. Enligt Öberg bör nuvarande ordning det vill säga 12:6 samråd vara i enlighet med direktivet om man fattar så kallat nollbeslut. Vidare om man jämför språköversättningarna (vilka är gällande på respektive språk enligt EU-rätten] är inte tanken att region- och lokalnätledningarna ska omfattas av direktivet överhuvudtaget.
- Förslaget innebär att samtliga följd tillstånd ska fatta beslut om betydande miljöpåverkan vilket riskerar att leda till längre ledtider. Om betydande miljöpåverkan fattas och verksamhetsutövaren inte räknat med det kommer man få långa ledtider. Tillståndsmyndigheterna är redan idag hårt belastade och ledtiderna riskerar att öka med förseningar för viktig energiinfrastruktur som följd vilket inte är önskvärt och även leder till ökade kostnader.
- Förslaget om att "allt" som har betydande miljöpåverkan ska prövas kan inte rimligen omfattas av direktivets syfte, det saknar proportionalitet. Miljöprövningsförordningen är ett föredöme för att dela upp hur olika verksamheter ska prövas (A, B och C). Varför kan man inte göra på ett liknande sätt för el- och fjärrvärmeinfrastruktur?
- Lagförslaget har många oklarheter, särskilt där 12:12 enbart ger en föreskriftsmakt. Det nämns inget om anmälan i lagrummet, genomgripande måste detta ändras. 12:12s föreskriftsmakt är för allmänt hållen och medför straffrättsligt ansvar.
- Det finns många oklarheter i exempelvis linjekoncessionerade ledningar som sedan måste anmälas (avskogning). Dessa bör befrias från anmälningsplikt från både 12:6 och nya 12:12 med tillhörande föreskrifter.
- Avseende fjärrvärmeledningar (transport av hetvatten) kan förändringarna få stora konsekvenser. Detaljplaner i exploateringsområde tas fram successivt. Det innebär att en detaljplan kan vinna laga kraft som en ö i ett

exploateringsområde. Byggnader inom den aktuella detaljplanen kommer då att försörjas av infrastruktur som ska dras genom icke detaljplanelagd mark. Generellt sett dras ledningar alltid längre än 20 meter. Anmälningförfarande och utredning fördröjer och försenar utbyggnaden. Möjlighet till överklagan kan försena anslutningen ytterligare. Riskerna är att förseningen blir så pass stor att byggnaden står utan uppvärmning då den står klar.

- Det är av avgörande vikt att de föreslagna ändringarna i förordning (1998:904) om anmälan för samråd kompletteras med övergångsbestämmelser som säkerställer att solparker som är i pågående prövning enligt 12 kap. 6 § eller som fått ett gynnande beslut enligt samma förfarande men inte har påbörjat byggnationen, inte blir skyldiga att genomgå en prövning enligt föreslagna 1 a, 1b eller 5a §§ förordning (1998:904) om anmälan för samråd. Så som förslaget är utformat skulle avsaknaden av övergångsbestämmelser riskera att leda till en retroaktiv rättstillämpning, en markant ökad arbetsbelastning för berörda myndigheter, allvarliga ekonomiska konsekvenser för branschen samt kraftigt försena utbyggnaden av förnybar energi.

Kapitel 9:

Bra med en tydlig gräns på fyra veckor. Det är viktigt att det finns tydliga kriterier för vad respektive anmälan ska innehålla, bra vägledning underlättar. Det ska inte ställas krav på mer än vad som krävs för att avgöra ärendet.

Kapitel 11:

Energiföretagen Sverige ser behovet av rimliga tidsgränser för handläggningen. Myndigheten bör kunna återkomma inom 2-3 veckor om de önskar att anmälan ska kompletteras.

Stockholm som ovan,



Åsa Pettersson
vd, Energiföretagen Sverige

RÄTTSUTLÅTANDE

TILL: Energiföretagen Sverige
FRÅN: Advokatfirman Oebergs AB
DATUM: 2022-01-28
ANGÅENDE: MKB-direktivets införlivande i svensk rätt

SAMMANFATTNING OCH SLUTSATS

Kommissionens detaljbeskrivning av kritiken mot Sverige innefattar inte de starkströmsledningar som omfattas av Artikel 4.1 i MKB-direktivet (punkt 20 i bilaga I till MKB-direktivet). Det kan däremot konstateras att det svenska språket som används i bilaga I är grammatiskt inkorrekt och otydligt. Kritiken som Kommissionen riktat gentemot Sverige avseende Artikel 4.2 MKB-direktivet avser inte regleringar som hänför sig till elnät. Den del av kritiken som avser ellagen är missriktad och både felaktig och obefogad. Den svenska versionen av bilaga II till MKB-direktivet har genom otydligt språkbruk fått en alltför bred omfattning. Vägledning för tolkningen av MKB-direktivet har därför hämtats från andra språkversioner och det kan konstateras att bilaga II avser åtminstone i första hand att reglera transmissionsledningar. Transmissionsledningar faller inom svensk rätt under nätkoncession för linje och har därmed en tydlig tillståndsprocess med tillhörande behovsbedömning. OEBERGS bedömning är att det inte kan utläsas att utbyggnad av regionnät omfattas av bilaga II. Lokalnäten i Sverige bör i vart fall vara sådana nät som inte omfattas av MKB-direktivet annat än i vissa speciella undantagsfall. Andra nät med lägre spänning (lågspänning) bör självfallet inte omfattas liksom vissa IKN-nät. Den svenska lagstiftningen med ett samrådsförfarande enligt 12 kap. 6 § MB är i enlighet med MKB-direktivet. Implementeringen av Artikel 4.4 MKB-direktivet har dock inte skett korrekt då ett nollbeslut enligt 12 kap. 6 § MB inte offentliggörs för allmänheten.

Innehållsförteckning

1	Uppdraget.....	3
2	MKB-direktivet.....	4
2.1	MKB-direktivet Artikel 2	4
2.2	MKB-direktivet Artikel 4.1 och dess användning av bilaga I.....	4
2.3	MKB-direktivet Artikel 4.2 och dess användning av bilaga II.....	5
2.4	Bedömning från fall till fall ("case by case")	6
2.5	Klagorätt	7
3	Lagstiftning enligt svensk rätt.....	8
3.1	Miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken	8
3.2	Bestämmelser enligt ellagen och dess koppling till miljöbalken	8
3.3	Anmälningsskyldighet eller tillståndsskyldighet enligt miljöbalken	11
3.4	Bedömning i fall till fall ("case by case")	11
3.5	Klagorätt	13
4	Analys	14
4.1	Hur EU-rättsakter ska tolkas.....	14
4.2	Hur just denna EU-rättsakt ska tolkas: svenska versionen	14
4.3	Vägledning från en annan språkversion av MKB-direktivet: den franska versionen	16
4.4	MKB-direktivet i relation till innehållet i svensk rätt: starkströmsledningar och tillstånd.....	17
4.5	MKB-direktivet i relation till innehållet i svensk rätt: Anmälningsskyldighet.....	19
4.6	Har Artikel 4.2 i MKB-direktivet blivit korrekt införlivat i svensk rätt.....	20
4.7	Har Artikel 4.4 i MKB-direktivet införlivats i svensk rätt	22
4.8	Är det i strid med MKB-direktivet att bygga en luftledning med stöd av en områdeskoncession samt ett 12:6-samråd?	23

1 UPPDRAGET

Advokatfirman Oebergs AB ("OEBERGS") har fått i uppdrag av Energiföretagen Sverige ("EF") att utreda om de ändringar som har gjorts i ellagen (1997:857) genom propositionen Moderna tillståndprocesser för elnät (2020/21:188) överensstämmer med EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ("MKB-direktivet"). OEBERGS har även som en del av uppdraget utrett den kritik som Europeiska Kommissionen ("Kommissionen") riktat mot Sverige i och med införlivandet av MKB-direktivet avseende starkströmsledningar och vissa andra ledningar, oklart vilka.

Kritiken från Kommissionen har preciserats i en av Kommissionen upprättad underrättelse om överträdelse ("Underrättelsen"). Vad gäller de starkströmsledningar som omfattas av Artikel 4.1 i MKB-direktivet (punkt 20 i bilaga I till MKB-direktivet) anser Kommissionen att MKB-direktivet har införlivats på ett korrekt sätt i svensk rätt. Vad gäller "överföring av elektrisk energi med luftledning" (punkten 3 b) i bilaga II till MKB-direktivet) tycks Kommissionen genom Underrättelsen rikta viss kritik mot Sverige. Kritiken är både allmän ("införlivandet är inte klart och precist"¹) men även specifik: "2 kap § 8a ellagen [verkar] inte avse "anläggningar för transport av gas, ånga och hetvatten". Sistnämnda kritik är svår att förstå då ellagen inte reglerar gas, ånga eller hetvatten.

Denna promemoria begränsar sig därför till följande frågor.

- *Har Artikel 4.1 i MKB-direktivet, som hänvisar till bilaga I i MKB-direktivet, införlivats i svensk rätt?*
- *Har Artikel 4.2 i MKB-direktivet, som hänvisar till bilaga II i MKB-direktivet, införlivats i svensk rätt?*
- *Har Artikel 4.4 i MKB-direktivet införlivats i svensk rätt?*
- *Är det i strid med MKB-direktivet att bygga en luftledning [för starkström] med stöd av en områdeskoncession (för lokalnät eller regionalnät) samt ett 12:6-samråd [enligt MB]?*

¹ Sid 20 i Underrättelsen daterad 10.10.2022, aktnummer 2019/2222.

2 MKB-DIREKTIVET

2.1 MKB-direktivet Artikel 2

Av Artikel 2.1 i MKB-direktivet framgår att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i Artikel 4. Artikel 2.2 MKB-direktivet stadgar att bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv ska uppfyllas.

Enligt Artikel 2.3 MKB-direktivet får medlemsstaterna föreskriva ett enda förfarande för att uppfylla kraven i detta direktiv och kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Artikel 2.4 MKB-direktivet stadgar att medlemsstaterna i undantagsfall får besluta att ett visst projekt helt eller delvis undantas från föreskrifterna i detta direktiv. Detta undantag berörs inte i det följande.

2.2 MKB-direktivet Artikel 4.1 och dess användning av bilaga I

Artikel 4.1 i MKB-direktivet har följande lydelse: Om inte annat följer av Artikel 2.4 ska projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med Artiklarna 5 – 10. I bilaga I till MKB-direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga I punkten 20 listas b.la. anläggning av starkströmsluftsledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km.²

Av Artiklarna 5 – 10 MKB-direktivet framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas och kraven för miljökonsekvensbeskrivningen uppställs. Vidare framgår att uppgifter ska inhämtas och den ansvariga myndigheten ska tillse att allmänheten får viss information.

² D v s i praktiken transmissionsledningar i Sverige.

2.3 MKB-direktivet Artikel 4.2 och dess användning av bilaga II

Artikel 4.2 i MKB-direktivet har följande lydelse: Om inte annat följer av Artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med Artiklarna 5 – 10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

- a) granskning från fall till fall, eller
- b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

I bilaga II till MKB-direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga II till MKB-direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga III till MKB-direktivet tillämpas.

Av bilaga II 3b) listas anläggningar för överföring av elektrisk energi med luftledningar (projekt som inte omfattas av bilaga I).

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer MKB-direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i den sista bilagan till MKB-direktivet, bilaga IV. Vilka krav som i det enskilda fallet ska ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall. Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. MKB-direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på miljön i en annan medlemsstat. För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i vare sig bilaga I eller II ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

EU-domstolen uttalade följande i mål C-329/17. Enligt Artikel 4.2 i MKB-direktivet ska medlemsstaterna, antingen genom granskning från fall till fall eller på grundval av gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten, bestämma om projekt som omfattas av bilaga II i MKB-direktivet ska bli föremål för egen miljökonsekvensbedömning. Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som

eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. EU-domstolen har slagit fast att MKB-direktivets huvudsyfte är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering ska bli föremål för en långtgående bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. Tillämpningsområdet för MKB-direktivet är vidsträckt och dess ändamål är omfattande.

MKB-direktivet har således ett brett tillämpningsområde med fokus på miljöpåverkan snarare än projektet som sådant. Det är inte klart hur MKB-direktivet förhåller sig till redan existerande projekt och rättspraxis saknas rörande exempelvis spänningshöjning eller ändringar i existerande ledningar/ledningsgator.

2.4 Bedömning från fall till fall ("case by case")

Av Artikel 4.3 MKB-direktivet framgår att vid granskning från fall till fall enligt Artikel 4.2 ska de relevanta urvalskriterierna som fastställs i bilaga III beaktas. Medlemsstaterna får fastställa gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt varken behöver omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5 eller en miljökonsekvensbedömning, och/eller gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt under alla omständigheter ska genomgå en miljökonsekvensbedömning utan att omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5.³

Bilaga III punkten 1 stadgar att projektets karaktäristiska egenskaper måste beaktas, i synnerhet vad beträffar hela projektets omfattning, kumulativa effekter till andra befintliga och/eller godkända projekt, utnyttjandet av naturresurser, alstrande av avfall, föroreningar och störningar, risken för olyckor, i synnerhet vad beträffar de ämnen och tekniker som har använts och risker för människors hälsa.

I bilaga III punkten 2 framgår att miljöns känslighet i de geografiska områden som antas bli påverkade av projekten måste beaktas, i synnerhet vad beträffar befintlig och godkänd markanvändning, naturresursernas relativa förekomst, kvalitet och förnyelseförmåga i området, och den naturliga miljöns tålighet med vissa underkategorier.

³ Enligt ändrade lydelse i EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

I bilaga III punkten 3 framgår att projektens förväntade betydande miljöeffekter måste beaktas i förhållande till de kriterier som fastställs i punkterna 1 och 2, vad beträffar projektets inverkan på de faktorer som specificeras i Artikel 3.1, med beaktande av, effekternas storlek och utbredning (såsom exempelvis geografiskt område och den berörda befolkningens storlek), effekternas karaktär, effekternas gränsöverskridande karaktär, effekternas intensitet och komplexitet, effekternas sannolikhet, effekternas förväntade uppkomst, varaktighet, frekvens och reversibilitet, kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt, vanlighet och reversibilitet och möjligheten att begränsa effekterna på ett effektivt sätt.

2.5 Klagorätt

Som ovan nämnts innehåller Artiklarna 5-10 MKB-direktivet bestämmelser om att allmänheten ska informeras vid pågående tillståndsprövningar där det antingen ska framställas en miljökonsekvensbeskrivning eller då det kan antas att projektet medför en betydande miljöpåverkan. Av Artikel 4.4 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgörande enligt Artikel 4.2 blir tillgängliga för allmänheten. Det finns således en tydlig plikt för medlemsstaterna att informera allmänheten angående utfallet i en bedömning som sker vid fall till fall.

MKB-direktivet hänvisar även i skälen till Europeiska gemenskapen undertecknade FN/ECE-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning i miljöfrågor ("Århuskonventionen") den 25 juni 1998 som genom Artikel 9.2 och 9.4 Århuskonventionen innehåller bestämmelser om rätt till domstolsprövning eller andra förfaranden för prövning av den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i Artikel 6. MKB-direktivet har således inget eget explicit krav på överprövning utan hänvisar till Århuskonventionen i syfte att säkerställa att en klagorätt finns för den berörda allmänheten.⁴

⁴ Av Artikel 2.5 Århuskonventionen framgår att även ickestatliga miljöorganisationer anses som berörd allmänhet.

3 LAGSTIFTNING ENLIGT SVENSK RÄTT

3.1 Miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken

Som ovan angivits ska MKB-direktivet tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. De typer av projekt som omfattas av direktivet och som denna promemoria huvudsakligen fokuserar på är sådan miljöfarlig verksamhet som i Sverige blir föremål för tillståndsprövning eller anmälningsförfarande och som omfattas av krav på s.k. ”förprovning”. Miljöfarlig verksamhet regleras enligt 9 kap. miljöbalken (”MB”) och tar sikte på hur sådana verksamheters miljöpåverkan kontrolleras i svensk lagstiftning. En specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas för ett tillstånd som avses i 9 kap. om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 6 kap. 20 § MB).

Miljöfarlig verksamhet definieras i 9 kap. 1 § MB enligt följande.

”

- 1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,*
- 2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller*
- 3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande”*

3.2 Bestämmelser enligt ellagen och dess koppling till miljöbalken

I Ellag (1997:857) (”**ellagen**”) regleras föreskrifter om elektriska anläggningar, varvid 2 kap. 1 § ellagen anger att en starkströmsledning inte får byggas eller användas utan tillstånd, s.k. nätkoncession. Nätkoncession kan omfatta en i huvudsak bestämd sträckning/linje eller ett visst område.

I ett beslut om nätkoncession för område ska en högsta tillåtna spänning för ledningsnätet anges (2 kap. 10 § ellagen) och av 2 kap. 2 § andra stycket punkterna 1–4 ellagen följer vad som särskilt ska beaktas när en högsta tillåtna spänning bestäms för ledningsnätet. Enligt andra stycket punkten 2

ellagen ska särskilt beaktas den inverkan på miljön som en framtida utbyggnad av nätet kan medföra. Det kan konstateras att vid koncession för område, till skillnad från vad som gäller vid linjekoncession, inte finns något krav på att verksamhetsutövaren ska låta upprätta en miljökonsekvensbeskrivning inför ansökan, se nedan stycke. Däremot är koncessionsinnehavaren tvungen att samråda med länsstyrelsen om åtgärder som vidtas inom koncessionsområdet kan väsentligt komma att förändra naturmiljön, se vidare avsnitt 3.4.

Enligt 2 kap. 17 § ellagen ska vissa regler i MB tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av starkströmsledning inom ramen för en nätkoncession för linje, varvid frågan om byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket.

Mot bakgrund av att ellagen och MB gäller parallellt, innebär detta att det inte finns några begränsningar i ellagen mot att ingripa mot eventuella olägenheter som orsakas av elektriska anläggningar med stöd av MB. Bestämmelserna innebär att vid prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje gäller miljöbalkens regler om val av bästa möjliga teknik, val av plats för verksamheten m.m. (2 kap. MB). Det sker däremot inte någon särskild tillståndsprövning enligt miljöbalken av elektriska starkströmsledningar, varför det är viktigt att nödvändiga miljökrav ställs på verksamheten vid koncessionsprövningen enligt ellagen och vilket kan ske genom uppställande av villkor enligt 2 kap. 18 § ellagen. Enligt 2 kap. 17 andra stycket ellagen gäller ett krav på en miljökonsekvensbeskrivning i ärenden om ansökan om nätkoncession för linje om en betydande miljöpåverkan kan antas. En prövning av nätkoncession för linje ska däremot inte omfatta frågor som redan har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt MB (jfr. bestämmelsens tredje stycke). Någon miljökonsekvensbeskrivning behöver inte upprättas i ärenden som gäller nätkoncession för område (se prop. 1996/97:136 s. 45).

Av 6 kap. 26 MB följer att länsstyrelsen efter sådan undersökning som framgår av 25 §, i ett särskilt beslut, ska avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vid bedömningen ska länsstyrelsen tillämpa särskilda kriterier som räknas upp i 10-13 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ("MPF"). Bestämmelserna i 10-13 §§ genomför bilaga III i MKB-direktivet i dess lydelse i ändringsdirektivet. Av 14 § MBF framgår att länsstyrelsen ska ta sitt beslut i frågan om vilken miljöpåverkan verksamheten eller åtgärden har så snart som möjligt

och senast inom 60 dagar efter att verksamhetsutövaren tagit fram ett fullständigt samrådsunderlag och lämnat in samrådsredogörelse.

Vad gäller ändringar av ett redan befintligt tillstånd, får prövningsmyndigheten enligt 2 kap. 28 § ellagen, utan att göra en sådan ändring som framgår av 2 kap. 27 § ellagen, ändra en nätkoncession för linje på ansökan av nätkoncessionshavaren när det gäller ledningens sträckning eller utförande, om ändringen inte påverkar ledningens sträckning eller funktion på något väsentligt sätt, samtliga berörda sakägare har medgett att ändringen görs, och sökanden har tagit nödvändiga miljöhänsyn. Med stöd av denna bestämmelse kan ett förenklat förfarande tillämpas i vissa fall när det gäller att ändra en nätkoncession för linje.

Av bestämmelsens förarbeten framgår att ledningens utförande kan ändras om ledningens funktion inte påverkas på något väsentligt sätt. Det bör exempelvis kunna komma i fråga att justera dimensionen på en ledare efter en ändring enligt paragrafen.⁵ En enklare ordning för att pröva ändringar leder till minskad administration för nätföretagen och prövningsmyndigheten och i många fall kortare prövningstider. De berörda projekten blir lättare att genomföra och resurser frigörs till mer komplicerade projekt.⁶

Det finns utrymme för att flytta en ledning inom ramen för nätkoncessionen utan att denna behöver ändras. Det kan emellertid bli aktuellt att flytta ledningen på ett sätt som inte ryms inom den sträckning som anges i nätkoncessionen utan att detta kan sägas innebära någon väsentlig ändring i förhållande till det som anges i koncessionsbeslutet. Även när det gäller ledningens utförande kan det uppkomma situationer där en nätkoncession för linje kan behöva ändras för att tillåta en justering utan att någon omfattande prövning framstår som motiverad. Exempel på detta är små ändringar i samband med detaljprojektering eller en kort flyttning med anledning av vägarbeten eller att en ny transformatorstation ska kopplas in.⁷ När sådana åtgärder som nu har nämnts kan genomföras utan att det har någon större betydelse för andra allmänna eller enskilda intressen bör det finnas möjlighet att ändra en nätkoncession för linje utan att prövningen behöver vara lika omfattande som i ett ärende om beviljande av nätkoncession. På så sätt blir det enklare att genomföra åtgärderna, samtidigt som de administrativa kostnaderna minskar för nätföretaget och prövningsmyndigheten.

⁵ Prop. 2020/21:188 s. 81.

⁶ Prop. 2020/21:188 s. 37.

⁷ Prop. 2020/21:188 s. 38.

Prövningsmyndigheten ska aktivt ta ställning till om ändringarna är av så enkel beskaffenhet att ingen ingående prövning behövs, inte minst med hänsyn till att det till en början inte finns någon praxis att luta sig mot.⁸ En prövning efter ansökan ger en bättre garanti för att andra allmänna och enskilda intressen tas tillvara. De krav som ställs upp för att nätkoncessionen ska ändras bör vara utformade så att prövningen blir snabb och enkel.

Det saknas praxis på området men OEBERGS tolkning av bestämmelsen är följande. Enligt ordalydelsen i 2 kap. 28 § ellagen framgår att prövningsmyndigheten får ändra en nätkoncession för linje utan att göra en sådan prövning som anges i 27 § om ändringen inte påverkar ledningens sträckning eller funktion på något väsentligt sätt. Av förarbetena ges som praktiska exempel små ändringar i samband med detaljprojektering eller en kort flyttning med anledning av vägarbeten eller att en ny transformatorstation ska kopplas in. Tillämpningsområdet är således snävt och OEBERGS bedömning är att sådan accepterad ändring, enligt gällande rätt, inte utan vidare inkluderar en spänningshöjning i en befintlig ledning eller en ny ledning i samma sträckning.

3.3 Anmälningsskyldighet eller tillståndsskyldighet enligt miljöbalken

Enligt 9 kap. 6 § MB får regeringen meddela föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsskyldighet för vissa miljöfarliga verksamheter, innebärandes att det ska vara förbjudet för en verksamhetsutövare att utan tillstånd, eller innan anmälan har gjorts, vidta åtgärder. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter som avses i 9 kap. 6 § MB och vilka har preciserats i 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ("Fmfv") och MPF. De miljöfarliga verksamheterna har i MPF indelats i tillståndsskyldighet A och B, anmälningsskyldighet C samt U-verksamhet, vars indelning grundar sig i att fastställa de olika verksamheternas omfattning och påverkan och utifrån detta uppställa krav för respektive verksamhetstyp. U-verksamheter får som huvudregel vidta åtgärder utan förprövning. Som kommer att redogöras för nedan i avsnitt 3.4 kan vissa typer av verksamheter emellertid kräva ett s.k. "12:6-samråd".

3.4 Bedömning i fall till fall ("case by case")

Av 25 § punkten 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd framgår att en anmälan enligt 9 kap. 6 MB ska innehålla uppgifter som anges i 8 och 9 §§ MBF om anmälan avser en viss typ av verksamhet eller åtgärder som är anmälningsskyldiga enligt MPF och som härrör från bilaga

⁸ Prop. 2020/21:188 s. 38.

II till MKB-direktivet. Ett antal av dessa verksamheter och åtgärder omfattas av krav på en bedömning från fall till fall om en miljökonsekvensbedömning bör göras.

Vid en sådan anmälan ska myndigheten vidare enligt 26 a § MBF alltid ta ställning till om verksamheten i stället behöver tillståndsprövas, varvid detta ska innefatta en bedömning av om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska verksamhetsutövaren föreläggas att ansöka om tillstånd (jfr. även 27 § MBF). Verksamhetsutövare får således, i enlighet med 9 kap. 6 a § MB, föreläggas att ansöka om tillstånd även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § MB, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Den som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet får även på eget initiativ ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk trots att det inte krävs tillstånd (se 9 kap. 6 b §).

En verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i MB ska anmälas för samråd om verksamheten kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (12 kap. 6 § MB). Sådan anmälan ska göras hos tillsynsmyndigheten. Genom anmälan för samråd får tillsynsmyndigheten kännedom om den planerade verksamheten eller åtgärden och ges möjlighet att reagera på olika sätt för att begränsa och motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. För områdeskoncession gäller att tillstånd ges för att bygga ledningar inom spänningsgränsen utan att behöva ansöka om nätkoncession för de enskilda anläggningarna. Innehavaren av en nätkoncession för område ska i princip ha ensamrätt att bygga ledningar och bedriva nätverksamhet inom den för området angivna högsta spänningen. Eftersom områdeskoncession inte kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt andra bestämmelser i MB eller ellagen såsom är fallet för linjekoncession, ska en anmälan enligt denna bestämmelse emellertid, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och varför miljöaspekterna på detta vis även beaktas vid områdeskoncession. Av 16 § i förordning om nätkoncession (2021:808) framgår att nätmyndigheten har en möjlighet att i det enskilda fallet medge undantag från kraven i 5-14 §§ samma förordning. Det kan alltså noteras att nätmyndigheten har möjlighet att vidta en fall till fall bedömning även vid prövning av nätkoncession för linje.

3.5 Klagorätt

Av 16 kap. 12-13 §§ MB följer rätten att överklaga beslut eller tillstånd. Av 12 §, som syftar till att säkerställa en bred tillgång till rättslig prövning,⁹ framgår att domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår om avgörandet har gått den klagande emot och att klaganden vars rättsställning direkt påverkas eller vars intresse är erkänt av rättsordningen anses påverkas på ett sådant sätt att denne har rätt att klaga på ett beslut. Varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet som en dom eller ett beslut orsakar om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse, varvid risken för skada eller olägenhet inte får vara enbart teoretisk eller helt obetydlig.¹⁰

Icke-statliga organisationer har enligt 16 kap. 13 § MB en uttrycklig klagorätt avseende domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt MB, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av MB. Genom praxis har emellertid bestämmelsen tolkats extensivt vad avser vilka beslut, inklusive handlingar och underlåtenheter, som kan överklagas.¹¹ Det ska också klargöras att det faktum att de organisationer som uppfyller kriterierna i bestämmelsen har en uttrycklig rätt att överklaga innebär inte att organisationer som inte uppfyller kriterierna automatiskt nekas rätt att överklaga. Kriterierna är således inte uttömmande utan endast riktlinjer för bedömningen av rätten att överklaga.¹²

Huvudregeln är att ett myndighetsbeslut går att överklaga och att en inskränkning av rätten att överklaga måste framgå särskilt. Även beslut från myndighet att inte vidta någon åtgärd, s.k. nollbeslut, har ansetts kunna överklagas av en miljöorganisation och enskilda enligt bestämmelserna.¹³ Möjligheten att inskränka rätten att klaga på ett beslut som berör miljön är begränsad och sådana krav måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig och effektiv prövning.¹⁴

⁹ Se prop. 1997/98:45, Del I, sid. 485 f., vari framgår att bestämmelsen ska tolkas extensivt.

¹⁰ NJA 2004 s. 590 I och II och NJA 2012 s. 921.

¹¹ Jfr MÖD 2012:47, MÖD 2012:48 m.fl..

¹² Jfr NJA 2012 s. 921 och beslut från Högsta domstolen i mål T 5637–19.

¹³ Se MÖD 2014:30 och MÖD 2000:43. Se även NJA 2012 s. 921 ang. att tillämpningen av 16 kap. 13 § MB ska vara generös och ske med beaktande av Århuskonventionen och bestämmelsens bakomliggande syfte, dvs. att ge miljöorganisationer en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga.

¹⁴ MÖD 2015:8.

4 ANALYS

4.1 Hur EU-rättsakter ska tolkas

EU-domstolen har slagit fast att de nationella regler som omfattas av ett direktiv ska tolkas i enlighet med direktivreglerna så långt det är möjligt med hänsyn till den nationella rättsordningen; det vill säga i enlighet med en så kallad EU-konform tolkning. Syftet med en sådan tolkning är att direktivreglerna ska inarbetas i varje medlemslands nationella rättsordning och att de ska tolkas på samma sätt i alla länder.¹⁵ Det är av stor vikt att direktiv är väl preciserade och har en korrekt språklig version som inte för med sig tolkningssvårigheter.

Den metod som oftast används av EU-domstolen är den teleologiska tolkningsmetoden som är fokuserad på ändamålsenligheten av en bestämmelse eller rättsakt. Metoden används när en bestämmelses lydelse eller kontextuella sammanhang är oklart. Den teleologiska tolkningsmetoden används för att främja det syfte som eftersträvas med en viss bestämmelse, för att motverka orimliga konsekvenser som kan bli följden av en bokstavstolkning och för att fylla i luckor som annars skulle finnas i unionslagstiftningen.¹⁶ Om det finns flera tolkningsalternativ väljer EU-domstolen det alternativ som bäst uppfyller regleringens syfte. Mot bakgrund av att rättsakter skrivs på flera olika språk och att alla språkversioner är av samma värde, kan formuleringar på andra språk vara vägledande vid tolkningen av ett direktiv. Även tolkning av ingressen kan användas för att avgöra syftet med en specifik reglering. EU-direktiv inleds alltid med en ingress som innehåller ett antal s.k. ”skäl” som förklarar varför en rättsakt tagit fram. Ingressen är inte juridiskt bindande men har betydelse för hur efterföljande artiklar ska tolkas.

4.2 Hur just denna EU-rättsakt ska tolkas: svenska versionen

Den svenska versionen av MKB-direktivet innehåller en mängd oklarheter och är förmodligen ett resultat av en oskickligt genomförd översättning från ett annat språk där översättaren saknar nödvändiga ämneskunskaper i såväl det svenska språket som i ämnet energisystem.

Även om Kommissionens detaljbeskrivning av kritiken mot Sverige inte innefattar de starkströmsledningarna som omfattas av Artikel 4.1 i MKB-direktivet (punkt 20 i bilaga I till MKB-

¹⁵ Se 14/83 von Colson, C-106/89 Marleasing och C-397/01 Pfeiffer.

¹⁶ Hettne/Otken, 2011, sid 168.

direktivet), och därmed bör anses ha införlivats korrekt i svensk rätt, kan det konstateras att det svenska språket som används i bilaga I är grammatiskt inkorrekt samt otydligt. Användningen av "anläggning av starkströmsluftledning" är inte en korrekt beskrivning och "starkströmsluftledning" har inte en entydig och klar betydelse. Det framgår således inte vad som ska gälla beträffande befintliga ledningar som genomgår en förändring.

MKB-direktivets bilaga II punkten 3 har den helt missvisande rubriken "*Anläggningar för elproduktion*". Denna direkt felaktiga rubriksättning ska bortses ifrån eftersom bilagan II omfattar betydligt fler anläggningar än bara anläggningar för elproduktion.¹⁷

Det mera allvarliga felet i den svenska versionen av bilagan II till MKB-direktivet står att läsa i punkt 3 (b) som anger att de projekt som avses med Artikel 4.2 är projekt som avser "överföring av elektrisk energi med luftledningar (projekt som inte omfattas av bilaga I)". Projektet är således negativt bestämda endast i den meningen att det rör sig om andra projekt som inte omfattas av "Anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km". Med den svenska versionen finns inga begränsningar. Detta är givetvis en helt felaktig beskrivning som leder till den orimliga konsekvensen att alla luftledningar, oavsett om det rör sig om starkström eller inte, men som avser överföring av elektrisk energi med luftledning, skulle omfattas. Det kan inte ha varit avsikten.

Den svenska versionen av MKB-direktivet ger ingen vägledning om vilka ledningar som avses i bilaga II punkten 3 (b). Eftersom Artikel 4.1 tydliggör att en viss typ av starkströmsledning alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan, nämligen de som har en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km, torde en försiktig tolkning av Artikel 4.2 och bilaga II punkten 3 (b) vara att man i vart fall talar om starkströmsledningar som har en spänning på 220 kV men är kortare än 15 km. MKB-direktivet avser förmodligen inte överföring av elektrisk energi på svagströmsledning¹⁸ oavsett längd eftersom en sådan tolkning skulle föranleda orimliga konsekvenser. Den svenska versionen av MKB-direktivet ger dock ingen vägledning i detta hänseende.

¹⁷ Den engelska och franska versionerna ger tydlig vägledning i fråga om rätt innebörd av rubriken.

¹⁸ Svensk rätt saknar en definition av vad som avses med svagström.

4.3 Vägledning från en annan språkversion av MKB-direktivet: den franska versionen

Det bör först konstateras vilken inverkan olika språkversioner av gemenskapsrättens bestämmelser har på den övergripande tolkningen av dessa. EU-domstolen har i sitt avgörande i mål C-283/81 uttryckt att ”Till en början skall hänsyn tas till att gemenskapsrättens bestämmelser är avfattade på flera språk och att de olika språkversionerna är lika giltiga. En tolkning av en gemenskapsrättslig bestämmelse kräver följaktligen en jämförelse av de olika språkversionerna”. Koen Lenaerts har refererat till bland annat detta avgörande och anger följande ”It follows from the principle of linguistic equality that, where there are divergences among the different linguistic versions of an EU act of general application, the ECJ may not limit itself to interpreting that act in light of the wording of one of those linguistic versions. Stated differently, textualism, as a method of interpretation, does not suffice where linguistic divergences exist. Indeed, the ECJ has consistently held that ‘the different language versions of a [EU] text must be given a uniform interpretation and hence, in the case of divergence between the versions, the provision in question must be interpreted by reference to the purpose and general scheme of the rules of which it forms part’”.¹⁹

Den franska versionen av MKB-direktivet begränsar tillämpligheten av bilaga II till vissa typer av projekt inom energi-industrisektorn. Rubriken till punkten 3 talar, till skillnad från dess svenska version²⁰, om energi-industrin.²¹ Här sägs uttryckligen att de projekt som omfattas avser överföring av elektrisk energi inom transmission: ”transport d’énergie électrique par lignes aérienne”. Den franska motsvarigheten till det svenska ”transmission” är ”transport d’énergie”²² i motsats till ”distribution”. Om man i den franska versionen av MKB-direktivet hade avsett både transmissionsnätet och distributionsnätet hade bilagan II punkten 3 (b) till MKB-direktivet utan minsta tvekan fått en helt annan utformning. Om meningen hade varit att omfatta även distribution hade de projekt som avsågs förmodligen formulerats som ”transport et distribution d’énergie électrique par lignes aérienne”. Genom att inte nämna ”distribution” har den franska versionen en betydligt snävare omfattning än den svenska motsvarigheten och omfattar således bara transmissionsprojekt. Med den franska versionen blir det dessutom klarlagt att det rör sig om starkströmsledningar vilket inte följer av den svenska versionen. Den engelska versionen är liktydig

¹⁹ Se To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice, s. 10.

²⁰ Rubrik: Anläggningar för energiproduktion.

²¹ Rubrik: Industrie de l’énergie.

²² Code de l’énergie L111-1 som gör skillnad mellan ”transport” och ”distribution”.

med den franska och omfattar bara transmission.²³ Då både den franska och den engelska versionen av MKB-direktivet avser transmissionsledningar uppstår en tydlig skillnad mellan dessa och den svenska versionen. I enlighet med vad som nämnts ovan måste det finnas en enhetlig tolkning vilket i praktiken innebär krav på en minsta gemensam nämnare. Då den svenska definitionen ”överföring av elektrisk energi med luftledningar” i bilaga II innefattar även transmissionsledningar bör detta avses vara den minsta gemensamma nämnaren. Hade avsikten varit att även innefatta till exempel lokalnät hade detta säkerligen lämnat något språkligt avtryck i någon av språkversionerna. MKB-direktivet får således i första hand anses avse transmissionsledningar eftersom det är detta som klart och tydligt anges.

4.4 MKB-direktivet i relation till innehållet i svensk rätt: starkströmsledningar och tillstånd

Gällande starkströmsledningar har den svenska versionen av MKB-direktivet, som tidigare framförts, fått en högst oklar innebörd. Med vägledning från den engelska versionen av MKB-direktivet som talar om ”transmission” och den franska versionen av MKB-direktivet som fått lydelsen ”transport d’énergie” kan den mycket breda svenska skrivningen i MKB-direktivet ”överföring av elektrisk energi med luftledningar” inte anses tillförlitlig. Den svenska versionen av MKB-direktivet skulle innefatta samtliga luftledningar som överför elektrisk energi vilket står i stark kontrast mot de språkversioner som angetts ovan som enbart innefattar transmissionsledningar.

En sådan tolkning som den svenska språkversionen av MKB-direktivet medför kan inte heller anses vara i linje med de syften som uppställs inom ramen för MKB-direktivet. Av Artikel 1 i MKB-direktivet framgår att ”Detta direktiv ska tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön” vilket inte kan läsas som att syftet ska vara att utvidga användandet av miljökonsekvensbeskrivning till samtliga projekt som innefattar ”överföring av elektrisk energi med luftledningar”. Det kan således inte anses vara i linje med MKB-direktivets egenangivna syfte att inkludera samtliga luftledningar som överför elektrisk energi i en fall till fall bedömning i enlighet med Artikel 4.2 och bilaga II i MKB-direktivet.

²³ Transmission of electrical energy.

I ljuset av det ovanstående bör det stå klart att den svenska versionen av MKB-direktivet inte kan anses tillförlitlig och att MKB-direktivet avser att åtminstone i första hand att reglera transmissionsledningar. Det som kan sägas med säkerhet är således att bara de transmissionsledningar som inte innefattas i bilaga I är de som ska genomgå en fall till fall bedömning i enlighet med Artikel 4.2 och bilaga II i MKB-direktivet. Något annat kan inte utläsas även om så skulle vara fallet.

Artikel 2 i MKB-direktivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd meddelas.²⁴ Avseende nätkoncession för linje som skulle innefatta en miljöpåverkan sker tillståndsprövningen genom ellagen. Inom ramen för tillståndsprövningen ingår även en bedömning av om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. MB där länsstyrelsen ska fatta ett särskilt beslut.²⁵ Nätkoncession för linje uppfyller således kraven enligt Artikel 2 i MKB-direktivet då miljöbedömningen sker som en del i tillståndsprövningen.

MKB-direktivet hindrar inte heller konstruktion och brukande av ledningar inom förfarandet för nätkoncession för område i det nuvarande systemet i svensk rätt. Vid tillståndsprövningen för nätkoncession för område utförs, som angivits ovan, inte någon bedömning av den miljöpåverkan som en specifik ledning skulle kunna medföra inom ramen för tillståndsprövningen. En sådan bedömning kommer först i efterhand genom samråd mellan koncessionsinnehavaren och länsstyrelsen.²⁶ Det svenska förfarandet får således beskrivas som att det sker i ”etapper” där ett generellt tillstånd om nätkoncession för område fattas först och senare sker miljöbedömningen genom samråd mellan koncessionsinnehavaren och länsstyrelsen.

EU-domstolen har i målet C-201/02 angett att ”Den inverkan som projektet kan få på miljön skall följaktligen identifieras och bedömas under handläggningen av det huvudsakliga beslutet, när det i nationell rätt föreskrivs att tillståndsprövsprocessen skall äga rum i flera etapper, varav en leder till det huvudsakliga beslutet och den andra till ett beslut om verkställande som inte kan överskrida de parametrar som fastställts i det huvudsakliga beslutet. Endast om denna inverkan kan identifieras först under handläggningen inför beslut om verkställande skall bedömningen göras under denna

²⁴ Se Artikel 2.1 MKB-direktivet.

²⁵ Se avsnitt 3.2.

²⁶ Se kap. 12 § 6 MB.

handläggning”²⁷. EU-domstolen fortsätter och fastställer att ”miljökonsekvensbeskrivning skall, vid en tillståndprocess i flera etapper, i princip göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets inverkan på miljön”²⁸. Det får således anses vara i linje med MKB-direktivet att utföra en miljöbedömning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning efter att ett generellt tillstånd utfärdats, om en sådan bedömning sker så snart det är möjligt och i formen av ett tillstånd.

Kravet på tillstånd enligt Artikel 2 i MKB-direktivet kan inte anses innebära ett krav på ett formellt tillstånd i form av ett beslut som den ansvariga myndigheten lämnar till exploitören. Frånvaron av ett förbud får enligt den i svensk rätt grundläggande juridiska principen att det som inte är förbjudet måste anses tillåtet, anses liktydigt med ett tillstånd. Principen inom svensk rätt är således att en verksamhet är tillåten om inte myndigheten, efter prövning i det enskilda fallet, förbjuder projektet i enlighet med 26 kap. 9 § MB.

Vid samråd mellan innehavaren av nätkoncession för område och länsstyrelsen krävs således inte ett skriftligt beslut som ger nätägaren tillstånd till det specifika projektet. Avsaknaden av ett förbud enligt 26 kap. 9 § MB fungerar i praktiken som ett tillstånd och projektet anses därmed vara tillåten. Till följd av detta är förfarandet gällande tillstånd för nätkoncession för område och efterföljande projekt som sker genom ett 12:6-samråd, i överensstämmelse med MKB-direktivet avseende tillstånd även för anläggandet och brukande av en sådan starkströmsledning.

4.5 MKB-direktivet i relation till innehållet i svensk rätt: Anmälningsskyldighet

Kommissionens kritik gällande den svenska implementeringen av MKB-direktivet ifrågasätter hur den svenska regleringen uppfyller MKB-direktivet genom att enbart ha en anmälningsskyldighet²⁹ och Sverige har uppmanats att klargöra hur detta förfarande säkerställer ett korrekt införlivande av de krav som följer av Artikel 2.1, 4.2 och bilaga II i MKB-direktivet. Som konstateras ovan får bilaga II anses i första hand avse transmissionsledningar och det kan inte utläsas att andra typer av ledningar avses som kan anläggas och brukas inom ramen för en nätkoncession för område.³⁰ MKB-direktivet avser enligt sin engelska och franska ordalydelse således transmissionsledningar som i det svenska förfarandet faller under nätkoncession för linje som inte innehåller en anmälningsskyldighet. Den svenska versionen av MKB-direktivet ger dock ingen vägledning.

²⁷ Se mål C-201/02, p. 52.

²⁸ Se mål C-201/02, p. 53.

²⁹ Anmälan om samråd genom 12 kap. 6 § MB.

³⁰ Se till exempel prop. 2020/21:188 s. 29 och 58.

Den svenska regleringen för nätkoncession för linje innehåller redan i tillståndsprocessen en bedömning om det kan antas en betydande miljöpåverkan genom att ellagen 2 kap. 17 § hänvisar vidare till framför allt 6 kap. 23-26 §§ MB. Hänvisningen till 6 kap. 26 § MB följer att länsstyrelsen efter sådan undersökning som framgår av 25 §, i ett särskilt beslut, ska avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bedömningen sker som tidigare anförts genom MBF som införlivat bilaga III i MKB-direktivet. Svensk rätt försäkras således efterlevnad av bilaga III redan i tillståndsprocessen för nätkoncession för linje.

Den svenska regleringen avseende starkströmsledningar med tillhörande tillståndsprocess och bedömning om ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan uppfyller de krav som följer av Artikel 2.1, 4.2 och bilaga II i MKB-direktivet och får således anses överensstämma med den samma. Kritiken är således ogrundad då tillståndsprövningen förutsätter anmälningsskyldighet och då svensk rätt är i linje med MKB-direktivet avseende tillståndsförfarande och behovsbedömning.³¹

4.6 Har Artikel 4.2 i MKB-direktivet blivit korrekt införlivat i svensk rätt

MKB-direktivets svenska version har genom sitt otydliga språk och begreppsanvändning försvårat implementeringen i den nationella lagstiftningen. Detta har lett till att rättssäkerheten urholkas då myndigheter kan komma att felaktigt tolka MKB-direktivet så att fler ledningstyper än vad som verkligen avsågs kan bli föremål för en hårdare bedömning. Då MKB-direktivet åtminstone i första hand avser att reglera transmissionsledningar kan direktivet i sig inte anses sätta upp hinder för en utbyggnad av det lokala eller regionala nätet. Sverige har dock valt en hårdare linje vilket medför att alla ledningar som kräver nätkoncession för linje ska genomgå tillståndsprövningen och behovsprövningen i MKB-direktivet. Den svenska versionen av MKB-direktivet är därför i detta avseende irrelevant, oavsett dess oklara lydelse.

Artikel 4.2 i MKB-direktivet kräver som tidigare nämnts en bedömning från fall till fall som görs utifrån de urvalskriterier som finns i bilaga III till MKB-direktivet. Som redogjorts för ovan har bilaga III införlivats redan i tillståndsprocessen för nätkoncession för linje. Bedömningen i fall till fall träffar således de transmissionsledningar som kan utläsas ingå i bilaga II till MKB-direktivet och bedömningen sker således på samtliga projekt som ansöker om tillstånd för nätkoncession för

³¹ Behovsbedömningen avser prövning av projekt enligt bilaga II i enlighet med Artikel 5-10 i MKB-direktivet.

linje i svensk rätt. Artikel 4.2 får således anses ha införlivats korrekt i svensk rätt och den enda avvikelser från MKB-direktivet i detta hänseende är att samtliga ledningar som kräver nätkoncession för linje träffas av bedömningen från fall till fall enligt Artikel 4.2.³²

Artikel 4.2 i MKB-direktivet har i svensk rätt fått en tydlig och klar innebörd genom det förfarande som implementerats avseende nätkoncession för linje. Tolkningen stämmer även överens med den engelska och den franska språkversionen vilket leder till att den svenska implementeringen fått en konform innebörd.

EU-domstolen har i mål C-645/15, som avser breddning av en befintlig väg, angett att ” Domstolen erinrar om att begreppet ”anläggning” i punkt 7 a i bilaga I till direktiv 2011/92 inte på något sätt är tvetydigt och att det ska förstås enligt sin vanliga innebörd, det vill säga att det avser utförande av tidigare icke existerande byggnadsverk eller ändring, i fysisk mening, av befintliga byggnadsverk” vilket får anses tydligt enligt sin vanliga innebörd. Detsamma kan inte sägas gälla ”överföring av elektrisk energi med luftledningar” som inte enligt sin vanliga innebörd kan anses avse ”anläggning [borde stå anläggande, uppförande eller byggande] av starkströmsluftledning”. En verksamhet som omfattar ”överföring av elektrisk energi” förutsätter en redan existerande ledning och att elektrisk energi matas in i denna ledning, men har enligt sin vanliga innebörd inget att göra med verksamheter så som att uppföra, anlägga, bygga, låta bygga en luftledning eller att ta bort en redan existerande luftledning. Det kan heller inte enligt sin vanliga lydelse anses innefatta uppgradering, ombyggnad, spänningshöjning eller andra ändringar i en anläggning för överföring av elektrisk energi. Då ”överföring av elektrisk energi” i bilaga II MKB-direktivet enligt sin vanliga innebörd inte kan anses innefatta det ovanstående kvarstår således enbart själva överföringen av den elektriska energin. Det enda som kan utläsas av bilaga II MKB-direktivet är således att det är överföringen av elektrisk energi som ska prövas i en fall till fall bedömning. Det måste därför rimligen vara den icke-joniserande strålningen som bilaga II tar sikte på. ”Överföring av elektrisk energi” kan generera sådan strålning och detta är också vad som angetts i 9 kap. 1 § 3 p. MB. Det leder dock till slutsatsen att om ingen överföring sker, uppstår heller ingen strålning. De effekter på miljön som den svenska versionen av MKB-direktivet träffar är således inte de visuella effekterna, fundamentets eventuella påverkan på vatten eller luftledningens påverkan på fåglar som kan skadas när de flyger in i ledningarna. Som en direkt följd kan det enbart utläsas att den svenska versionen av bilaga II MKB-direktivet reglerar icke-joniserande strålning vilket får ses som en

³² Bortsett från ledningar som inkluderas i bilaga I MKB-direktivet.

mindre lyckad formulering som knappast var avsikten med MKB-direktivet som ju tar sikte på projekt. Överföring av elektrisk energi är inget projekt.

Redan i begreppet ”betydande miljöpåverkan” måste det, med en teleologisk tolkning av MKB-direktivet finnas en begränsning. Oavsett den oklara utformningen av projekt som omfattas enligt den svenska versionen av bilaga II till MKB-direktivet måste det finnas en nedre gräns för vilka projekt som faller utanför MKB-direktivets tillämpningsområde. Vart denna gräns går i det enskilda fallet får i Sverige fastställas av rättstillämpningen. Enligt OEBERGS bedömning bör i vart fall lokalnäten i Sverige vara sådana nät som inte omfattas av MKB-direktivet annat än i vissa speciella undantagsfall.

4.7 Har Artikel 4.4 i MKB-direktivet införlivats i svensk rätt

Vid ett samråd genom 12 kap. 6 § MB utfärdar inte tillsynsmyndigheten ett formellt tillstånd. Detta har konstaterats inte medföra problem angående tillståndsfrågan i sig. Frågan uppstår hur ett sådant förfarande förhåller sig till klagorätten i Århuskonventionen och kraven på att allmänheten ska informeras angående avgöranden vid bedömning från fall till fall enligt 4.4 MKB-direktivet. Som konstaterat under avsnitt 3.5, kan ett så kallat nollbeslut överklagas av såväl miljörättsorganisationer som enskilda. Klagorätten enligt Artikel 9 Århuskonventionen får således anses uppfyllt enligt det svenska förfarandet med samråd enligt 12 kap. 6 § MB inom ramen för tillstånd till ett visst projekt när det föreligger nätkoncession för område.

Vad gäller det krav på att ansvarig myndighet ska säkerställa att ett avgörande enligt 4.2 i MKB-direktivet ska göras tillgängligt för allmänheten enligt 4.4 MKB-direktivet finns det inte något sådant krav vid ett samrådsförfarande enligt 12 kap. 6 § MB som leder till att inga åtgärder vidtas från myndighetens sida. Det sker enligt svensk rätt inte någon kungörelse av det nollbeslut som fattats och berörda eller miljörättsorganisationen har således ingen information om det beslut som de rätteligen har möjlighet att begära överprövning för. Det kan således konstateras att Artikel 4.4 inte införlivats korrekt i svensk rätt avseende att avgörande enligt Artikel 4.2 ska göras tillgängligt för allmänheten. För att svensk rätt ska överensstämma med Artikel 4.4 i MKB-direktivet krävs således att tillsynsmyndigheten även gör nollbeslut tillgängliga för allmänheten inom ramen för ett samrådsförfarande.

4.8 Är det i strid med MKB-direktivet att bygga en luftledning med stöd av en områdeskoncession samt ett 12:6-samråd?

Den svenska språkversionen av bilaga II i MKB-direktivet har fått en mycket omfattande lydelse som innebär att samtliga ledningar som faller under definitionen ”överföring av elektrisk energi med luftledningar” skulle behöva genomgå en bedömning vid fall till fall enligt Artikel 4.2 i MKB-direktivet. En sådan tolkning av direktivet stämmer inte överens med den franska och den engelska språkversionen som får anses i första hand avse transmissionsledningar och inte andra typer av ledningar som kan anläggas och brukas inom ramen för en nätkoncession för område.³³ MKB-direktivet avser enligt sin engelska och franska ordalydelse således transmissionsledningar som i det svenska förfarandet faller under nätkoncession för linje som inte innehåller en anmälningsplikt. Den svenska språkversionen av MKB-direktivet får på grund av sin mycket omfattande definition inte anses ge någon vägledning i detta hänseende.

MKB-direktivet hindrar inte en tillståndsprövning som sker i etapper med ett ursprungligt tillstånd som sedan kompletteras med ett verkställande tillstånd, vilket är fallet enligt gällande rätt i Sverige. OEBERGS bedömning är därför att det inte är i strid med MKB-direktivet att bygga en luftledning för starkström med stöd av en områdeskoncession samt ett 12:6-samråd enligt MB. Även om tillståndsprövningen i etapper inte strider mot MKB-direktivet bör det poängteras att nollbeslut, som huvudregel, inte kommuniceras till allmänheten på det sätt som krävs av Artikel 4.4 MKB-direktivet enligt svensk rätt. Det kan alltså inte anses vara i strid med MKB-direktivet att bygga en luftledning med stöd av områdeskoncession och ett 12:6-samråd enligt MB. MKB-direktivet ger ingen enskild person några rättigheter mot den part som företar ett sådant projekt.

Det bör i sammanhanget konstateras att MKB-direktivet inte är en fristående rättsakt utan något rättsligt sammanhang. MKB-direktivet ingår i en rad av miljösatser som EU bedrivit under en längre tid för att minska effekterna på klimatet och även öka användningen av förnybara energikällor.³⁴ Således bör MKB-direktivet ses som en del i EU:s klimatsatser som ska

³³ Se till exempel prop. 2020/21:188 s. 29 och 58.

³⁴ Se till exempel EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning), EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om riktlinjer för transeuropeisk energiinfrastruktur och om upphävande av förordning (EU) nr 347/2013, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652.

främja kraftig ökning av förnybara energikällor i det europeiska energisystemet och försöka koppla samman de regioner som för närvarande är isolerade från den europeiska energimarknaden. Syftet med MKB-direktivet kan, när direktivet satts i sitt sammanhang, inte vara att försvåra och senarelägga en omställning till en större användning av förnybar energi. För att en sådan omställning ska kunna ske behövs en utbyggnad av det redan existerande elnätet både på nationell och internationell nivå. Det kan således inte vara tanken att samtliga luftledningar som används för överföring av elektrisk energi ska genomgå en fall till fall bedömning om kriterier inte fastställts av medlemsstaten. Ett sådant förfarande skulle innebära en betydande försening av nätutbyggnaden och därmed även en senarelagd omställning till användningen av förnybara energikällor. Att ”överföring av elektrisk energi med luftledningar” enligt bilaga II skulle innefatta samtliga luftledningar som överför elektrisk energi kan inte anses vara i linje med EU:s klimatsatsningspolitik.