



**SVEA HOVRÄTT**  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 060203

**DOM**  
2013-12-16  
Stockholm

Mål nr  
M 4026-13

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-04-04 i mål nr M 4320-12, se bilaga

### **KLAGANDE**

Länsstyrelsen i Hallands län

### **MOTPART**

Hylte kommun

### **SAKEN**

Säkerhet för Borabodeponin på fastigheten X m.fl. i Hylte kommun

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Hallands läns beslut den 29 oktober 2012 (ärende nr 555-6229-12) med endast den ändringen att tidpunkten för när föreläggandet senast ska vara uppfyllt bestäms till den 28 mars 2014.

Dok.Id 1112472

<b>Postadress</b>	<b>Besöksadress</b>	<b>Telefon</b>	<b>Telefax</b>	<b>Expeditionstid</b>
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		<b>E-post:</b> svea.avd6@dom.se www.svea.se		

**YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Länsstyrelsen i Hallands län** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa länsstyrelsens föreläggande från den 29 oktober 2012.

**Hylte kommun** har motsatt sig ändring.

**UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

**Länsstyrelsen** har åberopat vad den tidigare anfört samt lagt till bl.a. följande. Mark- och miljödomstolens slutsatser är felaktiga och tycks bygga på missförstånd eller felaktiga antaganden. I en deponis aktiva fas ingår en driftsfas och en efterbehandlingsfas. Den aktiva fasen avser tiden från första tillfället då avfall tas emot på deponin till dess deponeringen upphör och aktiva åtgärder för kontroll och utsläppsbegränsning inte längre behövs. Sistnämnda tidpunkt utgör slutpunkten för en deponis aktiva fas och inträffar minst 30 år efter att deponin sluttäcks. Den största delen av Borabodeponin är inte sluttäckt och deponeringen beräknas pågå ytterligare 5-7 år. Det innebär att Hylte kommun kommer att ha ett långvarigt ansvar för deponin till dess den aktiva fasen är över på 2040- eller 2050-talet. Tidpunkten då deponeringen upphör är också beroende av inflödet av avfall. Vid minskat inflöde kan driftsfasen komma ett förlängas bortom år 2020.

Den säkerhet som krävs för framtida efterbehandlingsåtgärder vid deponin uppskattas till 7-10 miljoner kronor. Kommunen har visserligen beslutat att fondera medel för kommande kostnader för deponin men enligt besked från kommunen innehåller fonden för sluttäckning av deponin inte några medel. Kommunen har däremot angett att avsättningar för sluttäckning kommer att ske med 598 165 kronor under 2013. För åren 2014-2016 kommer kommunen att årligen avsätta 2 miljoner kronor. Även om kommunen planerar att avsätta dessa belopp kvarstår grundproblematiken att en säkerhet av detta slag inte kan anses betryggande för sitt ändamål.

**Hylte kommun** har åberopat vad den tidigare anfört samt lagt till bl.a. följande. Driftsfasen, som inte kommer att förlängas, beräknas att vara avslutad år 2020 inräknat sluttäckning. Därefter kommer efterbehandlingsfasen. Även om efterbehandlingsfasen

pågår under 30 år är den aktiva fasen för deponin tidsmässigt begränsad om man jämför med andra nystartade eller pågående deponier av samma slag.

Utifrån de omständigheter som råder vid deponin är det rimligt att säkerställa sluttäckningen genom beskattningsrätten och fondering. En sådan säkerhet borde rimligen vara tillräcklig även för efterbehandlingsfasen. Att i nuläget begära en annan form av säkerhet skulle endast innebära en belastning för skattebetalarna. Att det för närvarande inte finns några medel i fonden beror på att medlen används för fonderat ändamål. Kommunen har bl.a. köpt in schaktmassor för 3 miljoner kronor att användas vid sluttäckningen. I prognosen för år 2013 beräknas 800 000 kronor kunna avsättas till fonden. I nuläget finns också en beslutad budget för år 2013 om 598 165 kronor för sluttäckning av deponin. I planen för budget år 2014/2015 finns ytterligare 4 miljoner kronor avsatt för detta projekt. Om kommunen bedömer att det finns behov av ytterligare avsättningar kan kommunen även efter år 2015 besluta om sådana.

Till stöd för sin talan har kommunen gett in en preliminär tidsplan för deponin samt faktura för inköp av schaktmassor.

**Naturvårdsverket** har beretts tillfälle att yttra sig i målet men avstått.

#### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Frågan om ställande av säkerhet för verksamheten vid Borabodeponin har inte prövats tidigare. Länsstyrelsen har i egenskap av tillsynsmyndighet därför varit oförhindrad att med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förelägga Hylte kommun att inkomma med förslag på ekonomisk säkerhet för deponeringsverksamheten.

Den som bedriver en verksamhet som omfattar deponering av avfall ska ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken eller vidta någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten (15 kap. 34 § miljöbalken).

I 15 kap. 34 § miljöbalken görs inget undantag för kommuner när det gäller skyldighet att ställa säkerhet. Av det följer att den kommunala beskattningsrätten inte kan ses som

en åtgärd för säkerställande av de skyldigheter för fullgörande som åligger en deponeringsverksamhet. Om beskattningsrätten skulle vara en tillräcklig åtgärd, skulle själva det förhållandet att verksamhetsutövaren är en kommun utgöra en säkerhet. En sådan tolkning av bestämmelsen är inte förenlig med bestämmelsens ordalydelse (se MÖD 2010:20 och MÖD 2009:45). Av praxis framgår också att en säkerhet, för att fylla sitt syfte, ska vara tillgänglig för tillsynsmyndigheten att ta i anspråk vid behov. Det har därför inte ansetts tillräckligt att kommunen fonderar medel genom fortlöpande avsättningar i bokslutet (se NJA 2009 s. 667, MÖD 2006:12 och MÖD 2010:20).

Eftersom det saknas en säkerhet för Borabodeponin har länsstyrelsen haft skäl för att förelägga kommunen att i egenskap av verksamhetsutövare för deponin inkomma med förslag på säkerhet. Vad kommunen har anfört innebär inte att fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten kan anses säkerställt. Länsstyrelsens föreläggande bör därmed fastställas. Med hänsyn till att tidpunkten för när föreläggandet senast skulle ha varit uppfyllt redan har passerat bör föreläggandet ändras på så sätt som framgår av domslutet.

När kommunen har inkommit med förslag på en godtagbar ekonomisk säkerhet ska tillståndmyndigheten pröva säkerheten enligt 16 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken. Så vitt framkommit är det miljöprövningsdelegationen som är tillståndsmyndighet för Borabodeponin. En prövning av säkerheten torde då få ske med tillämpning av 24 kap. 5 och 7 §§ miljöbalken.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Ulla Bergendal, Henrik Runeson, Malin Wik, referent, och tekniska rådet Yvonne Eklund.

Föredragande har varit Linda Ålander.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2013-04-04  
meddelad i  
Vänernsborg

Mål nr M 4320-12

**KLAGANDE**

Samhällsbyggnadsnämnden i Hylte kommun

**MOTPART**

Länstyrelsen i Hallands län

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Länstyrelsen Hallands läns beslut 2012-10-29 i ärende nr 555-6229-12, se bilaga 1

**SAKEN**

säkerhet för Borabo deponi på fastigheten X m.fl.

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen upphäver det överklagade beslutet.

---

Dok.Id 228066

---

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1070 462 28 Vänernsborg	Hamngatan 6	0521-27 02 00 E-post: mmd.vanersborg@dom.se	0521-27 02 30	måndag – fredag 09:00-16:00

**YRKANDEN M.M.**

**Hylte kommun** har yrkat att Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och godtar den av kommunen ställda säkerheten eller de av kommunen redovisade åtgärderna för sådant säkerställande.

**Länsstyrelsen** har bestritt ändring.

**Hylte kommun** har anfört följande till utveckling av sin talan.

Kommunen menar i första hand att kommunen ställt tillräcklig säkerhet. I andra hand menas att tillsynsmyndigheten enligt 26 kap 2 § 2 st MB skulle ansökt om prövning för att kunna tillföra ett nytt villkor. Föreläggandet begränsar rättskraften av gällande tillstånd.

Hylte kommun har sedan 1994 tillstånd till verksamheten vid Borabo deponi.

Kommunen har i skrivelse till länsstyrelsen redogjort för att beskattningsrätten utgör en tillräcklig säkerhet enligt 15 kap 34 § MB. Kommunen har även redogjort för att det årligen sker en fondering för sluttäckning av deponin.

Av 15 kap 34 § MB framgår att tillstånd till en verksamhet som innefattar deponering av avfall får meddelas endast om verksamhetsutövaren för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten ställer säkerhet enligt 16 kap 3 § MB eller vidta någon annan lämplig åtgärd för sådant säkerställande. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom SFS 2007:660. I förarbeten (prop. 2006/07:95 s. 103-112) redogörs för staten och kommunernas skyldighet att ställa säkerhet. Där framgår bl.a. följande (s. 111-112). "En särskild fråga är om staten, kommuner, landsting och kommunalförbund har en särställning när det gäller att kunna erbjuda säkerhet. Skälet för säkerheterna är, som framgått, att samhället inte skall belastas av kostnader när den ansvarige av någon anledning inte fullgör sina skyldigheter. När offentligrättsliga objekt avkrävs säkerhet innebär det egentligen att de skall ställa säkerhet för att de inte själva som företrädare för samhället skall drabbas av kostnaderna. Till detta kommer att staten och kommuner inte kan anses komma i obestånd i vanlig mening." Vidare framgår. "Det är dock rimligt att staten, kommuner, landsting och kommunalförbund skall kunna hänvisa till det faktum att

de inte på samma sätt som andra aktörer blir utan medel att finansiera sitt ansvar eller upphör att existera innan ansvaret måste fullgöras. De bör också kunna hänvisa till sin beskattningsrätt som säkerhet och normalt bör ett sådant säkerställande kunna anses betryggande. En sådan ordning bör även vara förenlig med deponeringsdirektivets och utvinningsavfallsdirektivets krav på lämpligt säkerställande."

I NJA 2009 s. 667 hade Högsta domstolen att ta ställning till om det förelåg grund för resning. Ärendet hade avgjorts i Miljööverdomstolen den 24 mars 2006, d.v.s. innan ovannämnda lagändring trätt ikraft. Det framgår klart av rättsfallet att 15 kap 34 § MB fått ny lydelse men att Högsta domstolen inte kunde tillämpa den i frågan om resning.

Av miljöbalkskommentaren framgår, förutom det som länsstyrelsen citerar, också följande. "Genom en ändring i paragrafen (SFS 2007:660) har möjligheterna till olika former av säkerhet vidgats. I motiven diskuteras frågan om vad som gäller säkerheten från det allmänna."

Genom förarbetena och efterföljande lagändring har utrymme givits till ett mer flexibelt utrymme för bedömning av vilka säkerheter som kan accepteras vid deponering. En kommuns beskattningsrätt ska normalt räcka som säkerhet. En bedömning ska emellertid göras i varje enskilt fall, något generellt undantag har inte införts. Verksamheten på Borabo skiljer sig från den i ovannämnda rättsfall. Stora delar av Borabo deponi ska sluttäckas inom kort. Det finns redan en sluttäckningsplan. Nuvärande tillstånd gäller sedan 1994 och deponin är inom några år "full". Att i nuläget ställa krav på annan säkerhet, än beskattningsrätten, är inte rimligt.

Vidare ska följande framhållas. Miljööverdomstolens mål M 5295-09 avsåg en ansökan om fortsatt drift vid en avfallsanläggning. I samband med att tillstånd beviljades meddelades också villkor. I förevarande ärende har länsstyrelsen förelagt kommunen gällande en redan pågående verksamhet med rättskraftigt tillstånd. Länsstyrelsen hänvisar till 26 kap 9 § MB och 24 kap 5 § punkt 1 MB. Enligt 26 kap 9 § MB får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall. Föreläggande får inte begränsa ett beslut eller en dom om

tillstånd i ett ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap 1 § MB. Enligt 24 kap 5 § MB får tillståndsmyndigheten ompröva tillståndet under vissa förutsättningar.

**Länsstyrelsen i Hallands län** har anfört följande till utveckling av sin talan.

I sitt överklagande refererar kommunen till vissa förarbetsuttalanden (propositionen "Ett utvidgat miljöansvar", 2006/07:95). De återgivna uttalandena överensstämmer dock inte med den efterföljande rättstillämpningen, vilket sannolikt också är förklaringen till att de av kommunen åberopade förarbetsuttalandena endast omnämns i en fotnot i Miljöbalkskommentaren.

Senare års rättstillämpning (dvs, efter den av kommunen angivna lagändringen enligt SFS 2007:660) framgår bl. a. av Miljööverdomstolens dom 2010-06-10 i mål nr M 5292-09 avseende avfallsanläggningen Storskogen i Oskarshamns kommun. I detta mål förde Oskarshamns kommun i princip samma resonemang som Hylte kommun nu gör. I domen fastslår Miljööverdomstolen att kommuner enligt bestämmelsen är skyldiga att ställa ekonomisk säkerhet på samma sätt som andra verksamhetsutövare och att avsättning av medel för återställningsåtgärder inte utgör någon ekonomisk säkerhet och saknar motsvarande verkan. I Oskarshamnsfallet fick kommunen istället ställa en ekonomisk säkerhet i form av pant eller borgen, vilken skulle förvaras hos Länsstyrelsen i Kalmar län. Mot angiven bakgrund bör Hylte kommuns överklagande avslås.

### **DOMSKÄL**

Den omständigheten att verksamheten vid Borabo deponi bedrivs med stöd av ett rättskraftigt tillstånd hindrar inte tillsynsåtgärder i en fråga som inte regleras av tillståndet och/eller som påverkas av nytillkomna/ändrade bestämmelser.

Den som bedriver verksamhet med deponering av avfall har enligt 15 kap. 34 § miljöbalken att ställa säkerhet enligt 16 kap. 3 § eller vidta någon annan lämplig åtgärd för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamheten. Bestämmelsen träffar alla verksamhetsutövare, dvs. även kommuner, och har sin grund i deponeringsdirektivet 1999/31/EG enligt vilket en verksamhetsutövare i angivet syfte ska ställa ekonomisk säkerhet eller liknande.



Som parterna angett har regeringen i förarbetena till bestämmelsen (prop. 2006/07 s 111 f) uttalat att kommunernas beskattningsrätt normalt bör kunna utgöra en tryggande säkerhet samt har Miljööverdomstolen i rättsfallet M 5292-09 gjort bedömningen att Oskarshamns kommuns beskattningsrätt samt budgetreservation just i detta fall inte utgjorde tillräcklig säkerhet.

Sammanfattningsvis får rättsläget anses vara sådant att beskattningsrätten - eventuellt i kombination med annan åtgärd - i vissa, men inte alla fall kan anses tillräcklig. Avgörande för bedömningen är omständigheterna i det enskilda fallet. Angiven ordning får anses vara förenlig med EU-rätten.

Den omständigheten att kommunen fonderat medel för sluttäckning av Borabo deponi utgör ingen garanti för att det finns tillräckliga medel för de åtgärder som ska vidtas eller att medlen finns kvar vid den tidpunkt åtgärder ska vidtas. Inget hindrar ju kommunen från att besluta använda de fonderade medlen för annat ändamål. Den omständigheten att det idag finns fonderade medel sammantaget med att deponins framtida aktiva fas är tidsmässigt begränsad gör emellertid att det inte framstår som påkallat att nu kräva kommunen på en särskild säkerhet för de framtida skyldigheterna förknippade med deponin. Istället gäller att det redan idag får anses tillräckligt säkerställt att skyldigheterna kommer att fullgöras.

Vid angivna bedömningar ska överklagandet bifallas.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 25 april 2013

Göran Stenman

Jolanta Green

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Göran Stenman och tekniska rådet Jolanta Green. Föredragande har varit beredningsjuristen Olof Petersson.

### Länsstyrelsens bedömning

Enligt 24 kap 5 § MB får tillståndsmyndigheten meddela nya villkor eller andra bestämmelser när det, från det tillståndsbeslutet vunnit laga kraft, förflutit 10 år.

Tillstånd till deponi får, enligt 15 kap 34 § MB, lämnas endast om det ställs säkerhet för fullgörandet av de skyldigheter som gäller för deponeringsverksamhet. Säkerheten ska utgöra en garanti för att de i tillståndet föreskrivna åtgärderna, som syftar till att begränsa eller motverka skada på miljön, utförs. Framförallt är det fråga om att garantera utförandet av efterbehandlingsåtgärder. Säkerhetens storlek ska motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste utföras genom det allmännas försorg.

Enligt 16 kap 3 § MB ska en säkerhet godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten.

Det står följande i Miljöbalkskommentaren (Bengtsson m fl, s 15:47) angående kravet på säkerhet i 15 kap 34 § MB:

*"Kravet är obligatoriskt. Till skillnad från vad som gäller enligt 16 kap. 3 § finns här inget undantag för staten eller kommunerna med dess olika samarbetsformer. Det har således inte ansetts tillräckligt att en kommun fonderar medel genom fortlöpande avsättningar i bokslutet.*

Om det skett någon förändring i praxis som innebär undantag för kommuner, hade det framgått av miljöbalkskommentaren. Inte heller NJA 2009 eller MÖD 2006:12 stödjer kommunens ståndpunkt.

Sammanfattningsvis måste Hylte kommun ställa en ekonomisk säkerhet på samma sätt som andra aktörer.

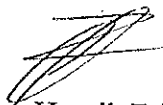
Den aktiva fasen för en deponi är den period som sträcker sig från första tillfället då avfall tas emot vid en deponi till dess deponeringen upphört och aktiva åtgärder för kontroll och utsläppsbegränsning inte längre behövs. Den aktiva fasen innefattar både driftfas och efterbehandlingsfas, ca 30 år efter att sluttäckning slutförts.

Säkerhetens storlek ska motsvara de kostnader som uppkommer om åtgärderna måste utföras genom det allmännas försorg. Medlen måste, för att fylla sitt syfte, alltid vara tillgängliga för tillsynsmyndigheten att ta i anspråk vid behov.

2012-10-29

555-6229-12

Kommunen förläggs att senast den 28 februari 2013 inkomma med förslag på ekonomisk säkerhet. Förslaget ska innehålla storlek på säkerheten inklusive uträkningar, samt i vilken form den ekonomiska säkerheten föreslås ställas.



Henrik Frindberg  
Miljövårdsdirektör



Liselott Johansson  
Miljövårdshandläggare

Kopia

Tillsynsnämnden i Hylte kommun