



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060302

DOM
2016-05-25
Stockholm

Mål nr
M 9916-15

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom 2015-10-16 i mål nr M 2380-14, se bilaga

KLAGANDE

Vattenfall Juktan Vind AB, 556987-0958
169 92 Stockholm

Ombud: Juristen A W

MOTPART

Länsstyrelsen i Västerbottens län
901 86 Umeå

SAKEN

Godkännande av ekonomisk säkerhet

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom godkänner Mark- och miljööverdomstolen att Vattenfall Juktan Vind AB som ekonomisk säkerhet för bolagets förpliktelser avseende tillståndsgivna vindkraftverk enligt Miljöprövningsdelegationens beslut den 19 augusti 2011 (ärendenr 551-4702-2010) får ställa moderbolagsborgen utfärdad av bolagets moderbolag Vattenfall AB.

Dok.Id 1258118

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

YRKANDEN M.M. I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Vattenfall Vindkraft Sverige AB, som var part i underinstanserna, har meddelat att de aktuella vindkraftverken den 18 december 2015 har överlåtits till bolaget Vattenfall Juktan Vind AB (Juktan Vind) och att detta har meddelats länsstyrelsen enligt 32 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd m.m. Juktan Vind har därmed inträtt som part i målet i stället för Vattenfall Vindkraft Sverige AB.

Juktan Vind har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med ändring av underinstansernas avgöranden, ska godkänna det inlämnade borgensåtagandet från moderbolaget Vattenfall AB som ekonomisk säkerhet för de nio vindkraftverken på fastigheten som numera har beteckningen Fjosokluspen 1:1.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (Länsstyrelsen) har i första hand motsatt sig ändring. I andra hand, om Mark- och miljööverdomstolen skulle bifalla Juktan Vinds yrkande, har Länsstyrelsen begärt att domstolen ska fastställa den lägsta ratingnivån som moderbolaget får ha för att säkerställa att säkerheten ska anses vara godtagbar samt att beslutet ska förenas med ett villkor enligt följande förslag:

Under den tid som moderbolagsgarantin gäller ska bolaget årligen senast den 31 mars till Länsstyrelsen i Västerbotten inkomma med underlag som visar att den moderbolagsgaranti som ställs fortfarande är betryggande för sitt ändamål. Detta underlag ska bestå av minst årsredovisning för föregående år samt uppgift om bolagets rating hos ett oberoende kreditvärderingsinstitut. I de fall moderbolagets publika rating skiljer sig åt mellan olika kreditvärderingsinstitut ska Länsstyrelsen utgå från den lägre ratingen i sin bedömning.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Juktan Vind har i Mark- och miljööverdomstolen gett in Vattenfalls års- och hållbarhetsredovisning för år 2014, bokslutskommuniké för år 2015 samt ett utkast till det aktuella borgensåtagandet. Juktan Vind har anfört i huvudsak följande. Det enda vedertagna sättet att bedöma ett bolags ställning är att se till dess årsredovisning.

Årsredovisningen visar klart och tydligt tillgångar och skulder m.m. Den granskas också av en oberoende part, revisorn. Till skillnad från de flesta andra bolag finns avseende Vattenfall AB därutöver även externa kreditvärderingsinstitut som gör en värdering av bolagets ekonomiska ställning (rating). Ratingen är publik, liksom Vattenfall AB:s årsredovisningar och kvartalsrapporter. Redan årsredovisningen ger en sådan utredning som i detta fall rimligen kan krävas för att visa att föreslagen säkerhet är betryggande. Därutöver har bolaget presenterat oberoende bedömningar av Vattenfall AB, utförda av de två ledande globala kreditvärderingsinstituten, vilka klart visar att Vattenfall AB har synnerligen god kreditvärdighet. Att bedöma värdet på en säkerhet ska inte i något väsentligt hänseende innebära något merarbete för prövningsmyndigheten. Bolaget hävdar att en myndighet som ska pröva säkerheter och dess godtagbarhet måste kunna antas förstå vad en extern rating är, samt ha kompetens att läsa en årsredovisning, i synnerhet när årsredovisningen uppfyller de högt ställda krav som åvilar ett publikt aktiebolag som Vattenfall AB.

Mark- och miljödomstolen har bortsett från att moderbolagsborgen från Vattenfall AB har godtagits som betryggande säkerhet avseende restprodukter från kärnteknisk verksamhet, en verksamhet med betydligt längre tidshorisont än vindkraft och väsentlig större garantibelopp. En bedömning av en säkerhet på lång sikt måste göras oavsett vilken form av säkerhet som godkänns. En sådan bedömning får anses svår att göra och måste likväl, för att inte bli en ren gissning, baseras på befintliga uppgifter om värden. Den ekonomiska ställningen i ett bolag framgår av dess årsredovisning. För Vattenfall AB:s del visar årsredovisningen ett finansiellt mycket starkt och livskraftigt bolag och samma budskap ger den externa ratingen, såväl på kort som på lång sikt. Det finns inget sätt att bevisa att ett bolag, en bankgaranti, en pant eller annan säkerhet är värdefull eller betryggande om 35 år. Däremot talar uppgifterna i målet (inklusive årsredovisning och rating) med styrka för att en moderbolagsgaranti från Vattenfall AB kommer att vara betryggande även på sikt. Som redan nämnts gör staten samma bedömning i andra fall av moderbolagsborgen från Vattenfall AB. Det finns ingenting som talar för att en bankgaranti skulle vara en mer betryggande säkerhet än en moderbolagsgaranti från Vattenfall AB.

Av årsredovisningen avseende år 2013 framgår att Vattenfall AB omsatte 171,7 miljarder kronor med ett underliggande rörelseresultat (dvs. exklusive jämförelsestörande poster) för det året på 27,9 miljarder kronor, eller en årsvinst som mer än 4 400 gånger täcker det belopp som ska säkerställas. De samlade tillgångarna uppgår enligt samma årsredovisning till drygt 486 miljarder kronor med räntebärande skulder på 134 miljarder kronor. Av bokslutskommunikén för år 2015 framgår att Vattenfall AB:s nettoomsättning för det året uppgick till drygt 164 miljarder kronor och att det underliggande rörelseresultatet var drygt 20 miljarder kronor. Det måste anses uppenbart att beloppet som ska säkerställas, 6 300 000 kr med tillägg för indexuppräknings, kan säkerställas på ett betryggande sätt med moderbolagsgaranti från Vattenfall AB och att detta inte är tillfälligt utan med tillräckligt hög sannolikhet kan antas vara bestående under hela garantiperioden. Den föreslagna säkerheten innehåller inga förbehåll som äventyrar dess verkställbarhet, minskar dess värde över tid, ger Vattenfall AB särskild rätt att vägra betalning eller annars avviker i något väsentligt hänseende från vad staten accepterat från Vattenfall AB i andra fall. Att ett bolags finansiella ställning förändras över tid är något som lagstiftaren har accepterat i och med att borgensåtaganden godtas rent principiellt. Det är rimligt, inte minst eftersom det är precis på samma sätt som vid en bankgaranti då bankers ställning förändras löpande eller pant över egendom då värdet av t.ex. fastigheter eller aktier förändras löpande. Det är inte svårt för en tillsynsmyndighet att hålla sig uppdaterad om ett bolags finansiella ställning. Vattenfall AB:s rating är i dagsläget bättre än vad den är för flera europeiska stater och den är på samma nivå som för de globala bankerna Deutsche Bank AG, Royal Bank of Scotland NV och Commerzbank AG. Dessa tre bankers rating nedgraderades den 9 juni 2015 och de ställer alltså ut bankgarantier. Varför en bankgaranti från dessa banker rent principiellt skulle vara en mer betryggande säkerhet än ett borgensåtagande av Vattenfall AB har länsstyrelsen inte förklarat. Föreslagna säkerhet utgör inte ens en promille av Vattenfall AB:s samlade tillgångar och bolaget bedriver långsiktig verksamhet, t.ex. kärnkraft, vattenkraft och vindkraft.

Eftersom tillståndet till vindkraftverken har vunnit laga kraft kan villkoret om ställande av säkerhet inte ändras inom ramen för den nu aktuella prövningen på så sätt som länsstyrelsen har yrkat i andra hand. För det fall Mark- och miljööverdomstolen anser

att länsstyrelsens yrkande kan prövas eller av annan anledning bedömer att ett beslut om godkännande av säkerheten kan och bör vara förenat med skyldighet att inkomma med underlag som visar att borgensåtagandet fortfarande är betryggande motsätter sig Juktan Vind den formulering som länsstyrelsen föreslagit. Skyldigheten bör i sådant fall endast avse årsredovisningar i den mån aktuell sådan inte finns tillgänglig på Vattenfall AB:s hemsida. Bolaget anser inte att förekomsten av rating kan vara en nödvändighet eller ett krav för att en moderbolagsborgen ska kunna anses vara godtagbar. Det är inte heller något krav enligt t.ex. lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet där staten accepterar och gör bedömningen av borgenspersoner som saknar rating. Förekomsten av rating är inte heller nödvändig för att bedöma Vattenfall AB:s ekonomiska ställning, eftersom detta kan göras tillfyllest genom att se till årsredovisningarna. Det ska slutligen noteras att rating är relativt ovanligt i bolagssektorn samt något som kan vara mycket kostsamt för ett bolag att upprätthålla. Bolaget anser att ett krav på att redovisa en rating inte kan ställas utan särskilt stöd i lag. Skulle en rating på viss nivå krävas ska sådan nivå sättas ett antal steg under vad som vid var tid utgör ”investment grade” i ratingsammanhang (dvs. rating som generellt förknippas med låg kreditrisk), t.ex. ”BB-” enligt Standard & Poor’s modell.

Länsstyrelsen har hänvisat till vad den anført tidigare och har därutöver tillagt i huvudsak följande. Av Vattenfall AB:s delårsrapport för januari-september 2015 framgår att ratinginstitutet Moody’s bekräftade Vattenfall AB:s långsiktiga ”A3” rating men ändrade utsikterna från stabila till negativa. Den 28 september 2015 sänkte ratinginstitutet Standard & Poor’s sin långfristiga rating av Vattenfall AB från ”A-” till ”BBB+” och ändrade utsikterna till negativa. Detta visar att Vattenfall AB:s ekonomiska ställning kontinuerligt förändras och detta är en fråga som är svår för tillsynsmyndigheten att hålla sig uppdaterad om.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Enligt 16 kap. 3 § första stycket miljöbalken får ett tillstånd för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder

som verksamheten kan föranleda. Enligt andra stycket ska en säkerhet godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Enligt tredje stycket ska säkerheten prövas av tillståndsmyndigheten.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse efter en lagändring 2007. I den tidigare lydelsen av 16 kap. 3 § miljöbalken reglerades vilken form säkerheten skulle ha genom en hänvisning till 2 kap. 25 § utsökningsbalken, vilket innebar att endast pant och borgen (inklusive bankgaranti) kunde godtas.

Av förarbetena till 2007 års lagstiftning framgår att motiven till ändringen bland annat är följande. Pant och borgen är ofta kostsamma och kan bli betungande för företag. Bestämmelserna om säkerhet borde därför utformas så att de medger en större flexibilitet i fråga om formerna för säkerheten. Alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden borde sålunda kunna godtas till det värde de prövas ha i det enskilda fallet. Huvudsyftet med kravet på att ställa säkerhet är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling. En säkerhet ska vara betryggande för sitt ändamål men bör dock inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. En utgångspunkt bör vara att så mycket kapital som möjligt tillåts vara kvar hos verksamhetsutövaren. Vidare bör säkerheten vara skyddad vid gäldenärens konkurs och tillgänglig för tillsynsmyndigheten, dvs. enkel att realisera när den behöver tas i anspråk. Av förarbetena till bestämmelsen framgår vidare att en moderbolagsborgen kan godtas som en i sig möjlig form av säkerhet. Det åligger dock sökanden att visa att den ställda säkerheten är tillräcklig och även i övrigt godtagbar samt att tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen av detta. För att få sin säkerhet godtagen blir det därför nödvändigt för sökanden att presentera den utredning om säkerheten som gör att prövningsmyndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Vidare framgår att det är svårt att göra någon generell bedömning av om mer svårbedömda säkerheter ska godtas och hur de ska värderas. Värdet av en moderbolagsgaranti är exempelvis beroende av moderbolagets ställning (prop. 2006/07:95 s. 107 ff).

Att använda koncernens finansiella ställning som säkerhet är en finansiellt fördelaktig lösning för bolaget. En sådan form av säkerhet innebär dock även beaktansvärda nackdelar för tillståndsmyndigheten. Även om det åligger verksamhetsutövaren att presentera den utredning som behövs så krävs det nämligen att tillståndsmyndigheten gör en självständig prövning av moderbolagets betalningsförmåga. I samband med prövningen av om en ekonomisk säkerhet är godtagbar torde tillståndsmyndigheten visserligen med stöd av 19 kap. 5 § och 22 kap. 12 § miljöbalken ha möjlighet att förordna en sakkunnig att avge utlåtande i målet, men eftersom moderbolagets finansiella ställning kan komma att förändras över tid förutsätter denna typ av säkerhet också att det görs en kontinuerlig uppföljning. Mot bakgrund av detta har Mark- och miljööverdomstolen förståelse för de invändningar som länsstyrelsen fört fram i målet och anser inte att moderbolagsborgen är en form av säkerhet som generellt kan godtas. En prövning måste därmed göras i varje enskilt fall och att bedöma ett bolags ekonomiska ställning på sikt är som även Juktan Vind angett svårt. Det ställer i allmänhet höga krav på sökanden att presentera tillräckligt underlag för myndighetens bedömning eftersom det, som angetts tidigare, i förarbetena till den aktuella lagstiftningen anges att prövningsmyndigheterna inte ska behöva ha egen kompetens för att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Därför kan det i många fall, särskilt då det inte finns extern bedömning från kreditvärderingsinstitut, krävas att sökanden tillhandahåller ytterligare underlag, t.ex. utlåtanden av extern finansiell expertis.

Den utredning som Juktan Vind presenterat i detta fall utgörs av Vattenfalls årsredovisningar för år 2013 och 2014 samt en bokslutskommuniké för år 2015. Därutöver har Juktan Vind hänvisat till värderingsinstituten Moody's och Standard & Poor's externa kreditbedömningar. Vattenfall är en mycket stor och välkänd koncern, etablerad sedan lång tid tillbaka i Sverige och numera även med verksamhet i andra länder. Moderbolaget, Vattenfall AB, är ett publikt bolag som helt ägs av staten. Det belopp som ska ställas säkerhet för är mycket lågt i förhållande till koncernens storlek, 700 000 kr för vardera av de nio vindkraftverken, sammanlagt 6 300 000 kr med justering för indexuppräknings. Av det nämnda underlaget framgår bland annat att Vattenfalls nettoomsättning för år 2015 uppgick till ca 165 miljarder kronor och att koncernens tillgångar är betydande. Av underlaget kan även konstateras att koncernens

skuldsättningsgrad har minskat under åren 2013-2015. Under samma period har resultatet visserligen försämrats och under år 2015 förändrades även Vattenfalls ratingbetyg till det sämre men är fortfarande högt. Som bolaget har anfört var det underliggande rörelseresultatet för 2015 drygt 20 miljarder kronor. Det underliggande rörelseresultatet definieras som rörelseresultat exklusive jämförelsestörande poster. Dessa poster är bl.a. nedskrivningar och avsättningar. Eftersom Vattenfall för 2015 gjorde mycket stora nedskrivningar var resultatet efter skatt för det året negativt, - 19 766 miljoner, för år 2014 var motsvarande siffra också negativ, - 8 284 miljoner. Vattenfall har dock som framgått mycket stora tillgångar och med hänsyn till det belopp som säkerheten gäller i detta fall, finns det enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning inte anledning att anta att Vattenfall AB inte skulle kunna infria det aktuella borgensåtagandet. Samtidigt visar siffrorna att ett bolags resultat och hur vissa tillgångar värderas snabbt kan förändras, vilket innebär att moderbolagsborgen som säkerhet är mycket svår att bedöma på längre sikt. I detta fall får dock med hänsyn till de uppgifter som Juktan Vind har redovisat om Vattenfall AB:s tillgångar och ratingbetyg samt finansiella ställning i övrigt, en moderbolagsborgen anses vara betryggande för sitt ändamål och ska därmed godkännas som säkerhet.

Enligt 24 kap. 5 § första stycket 12 miljöbalken får i fråga om miljöfarlig verksamhet tillståndsmyndigheten ändra eller upphäva villkor om säkerhet om det kan antas att säkerheten inte längre är tillräcklig. Bestämmelsen får anses omfatta såväl säkerhetens storlek som dess form (NJA 2011 s. 296). Om Vattenfall AB:s finansiella ställning skulle komma att försämrats på ett sådant sätt att det kan ifrågasättas om moderbolagsborgen fortfarande är en betryggande säkerhet har länsstyrelsen således möjlighet att begära att säkerheten ställs i en annan form.

Länsstyrelsen har begärt att Mark- och miljööverdomstolen, för det fall moderbolagsborgen godtas, ska fastställa den lägsta ratingnivå som moderbolaget får ha för att säkerheten ska anses vara godtagbar. Vidare har länsstyrelsen begärt att ett godkännande av borgensåtagandet ska förenas med villkor om att bolaget årligen till länsstyrelsen ska ge in underlag bestående av minst föregående års årsredovisning samt uppgift om moderbolagets rating hos ett oberoende kreditvärderingsinstitut.

Mark- och miljööverdomstolen anser inte att det är lämpligt eller möjligt att bestämma någon lägsta ratingnivå som moderbolaget får ha för att säkerheten ska anses vara godtagbar. Om en moderbolagsborgen ska godtas får som angetts tidigare bedömas i varje enskilt fall och då är en ratingsnivå som värderingsinstitut fastställer endast en av många bedömningsgrunder som den beslutande myndigheten har att ta hänsyn till. Att fastställa en lägsta ratingnivå som moderbolaget får ha för att säkerheten ska anses vara godtagbar är inte heller lämpligt därför att det skulle vara att föregå den prövning av en säkerhet som tillsynsmyndigheten kan aktualisera med stöd av omprövningsregeln i 24 kap. 5 § första stycket 12 miljöbalken.

Det finns inte heller skäl att förena godkännandet av moderbolagsborgen med villkor om att bolaget årligen till länsstyrelsen ska ge in underlag bestående av minst föregående års årsredovisning samt uppgift om moderbolagets rating hos ett oberoende kreditvärderingsinstitut. Vid den löpande prövningen av om en säkerhet fortfarande är tillräcklig bör tillsynsmyndigheten med stöd av 26 kap. 21 § miljöbalken kunna förelägga verksamhetsutövaren att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för den prövning som tillsynsmyndigheten ska göra. En uppgift om ett bolags rating kan utgöra ett viktigt bedömningsunderlag tillsammans med bolagets årsredovisning. Som framgår av de tidigare nämnda förarbetena till lagändringarna år 2007 kan det för en sökande som vill ställa en ny eller ej beprövad form av säkerhet bli relativt betungande att visa att denna form av säkerhet är tillräcklig eller godtagbar för sitt ändamål. Eftersom Vattenfall AB har en rating och dessutom åberopat denna som ett skäl för att moderbolagsborgen ska godkännas för bolaget bör tillsynsmyndigheten med stöd av den angivna bestämmelsen kunna begära in en aktuell sådan vid behov. Vidare bör tillsynsmyndigheten med stöd av bestämmelsen kunna förelägga verksamhetsutövaren att ge in årsredovisning och andra handlingar som behövs för prövning av säkerheten.

Sammanfattningsvis godkänner Mark- och miljööverdomstolen att Juktan Vind som ekonomisk säkerhet för sina förpliktelser avseende de nio vindkraftverken enligt tillstånd den 19 augusti 2011 får ställa en moderbolagsborgen utställd av Vattenfall AB. Borgensåtagandet ska, som Juktan Vind föreslagit, vara giltigt till och med den 31 december 2050. Vidare ska det kompletteras med bolagens organisationsnummer,

undertecknas av behöriga firmatecknare samt ges in till Länsstyrelsen i Västerbottens län.

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

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Per-Anders Broqvist, hovrättsrådet Roger Wikström, referent, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten och tf. hovrättsassessorn Charlotte Jansson.

Föredragande har varit Lisa Forsberg.



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2015-10-16
meddelad i
Umeå

Mål nr M 2380-14

KLAGANDE

Vattenfall Vindkraft Sverige AB, 556581-4273, 169 92 Stockholm
Ombud: Juristen A W

MOTPART

Länsstyrelsen i Västerbottens län, 901 86 Umeå

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Västerbottens län den 11 september 2014 i ärende
nr 551-5768-2014, se bilaga 1

SAKEN

Ekonomisk säkerhet

DOMSLUT

Överklagandet avslås.

Dok.Id 232272

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 138 901 04 Umeå	Nygatan 45	090-17 21 00 E-post: mmd.umea@dom.se www.domstol.se	090-77 18 30	måndag – fredag 09:00-12:00 13:00-15:00

BAKGRUND

Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen i Västerbottens län lämnade i beslut den 19 augusti 2011 Vattenfall Vindkraft Sverige AB (i det följande VVSAB) tillstånd enligt miljöbalken till vindkraftanläggning inom fastigheten Sorsele Blaiken 2:4. Tillståndet förenades med villkor, bland annat om att bolaget skulle ställa ekonomisk säkerhet med 700 000 kr per vindkraftverk som omfattas av tillståndet.

Den 23 juli lämnade bolaget in en säkerhet i form av moderbolagsgaranti från Vattenfall AB. Vattenfall AB är ett publikt bolag som ägs av svenska staten och äger 100 % av Vattenfall Vindkraft AB, som i sin tur äger VVSAB.

Den 11 september 2014 beslutade miljöprövningsdelegationen att inte godkänna det av VVSAB inlämnade borgensåtagandet som ekonomisk säkerhet för nio vindkraftverk, se bilaga 1.

YRKANDEN M.M.

VVSAB har yrkat att mark- och miljödomstolen ändrar miljöprövningsdelegationens beslut på så sätt att borgensåtagande utställt av Vattenfall AB godkänns som ekonomisk säkerhet. I andra hand har VVSAB yrkat att frågan ska återförvisas till miljöprövningsdelegationen för vidare handläggning.

Länsstyrelsen har bestritt ändring av beslutet.

PARTERNAS UTVECKLANDE AV TALAN

Till utveckling av talan har parterna i huvudsak anfört följande.

VVSAB

Vattenfall AB:s ägare, svenska staten, har fastställt ett antal finansiella mål för bolaget som ska säkerställa att det skapar värde och genererar marknadsmässig avkastning, att kapitalstruktur är effektiv och att den finansiella risken hålls på en rim-

lig nivå. Det är helt osannolikt att svenska staten skulle tillåta att Vattenfall AB sätts i konkurs, eller att bolaget hamnar i ett läge där det inte skulle kunna fullgöra sina

betalningsåtaganden. Försäljning av statens aktier i Vattenfall AB kan inte ske utan särskilt beslut av riksdagen. Det innebär att om frågan om en försäljning av aktier skulle aktualiseras blir framförhållningen stor och transparensen hög. En sådan försäljning skulle med all säkerhet föregås av omfattande uppmärksamhet i media och samhällsdebatt. Säkerställande av fortsatt god betalningsförmåga för Vattenfall skulle utgöra en självklar och viktig del om en försäljningsprocess skulle inledas.

Miljöprövningsdelegationen anför i skälen för det överklagade beslutet att säkerhet i form av ett borgensåtagande medför att tillsynsmyndigheten måste göra en kontinuerlig prövning av Vattenfalls betalningsförmåga liknande en sedvanlig kreditprövning, att en årsredovisning i många fall inte är tillräcklig och att det kan krävas bedömningar av ekonomisk expertis. Vattenfall publicerar och kommenterar sitt resultat och sin finansiella ställning förutom i sin årsredovisning även i kvartalsrapporter fyra gånger varje år. Vattenfall följer bästa börsstandard i sina rapporter. Vad gäller extern kreditbedömning så kreditvärderas Vattenfall sedan 1992 kontinuerligt av världens två ledande kreditvärderingsinstitut, Moody's och Standard & Poor's. Vattenfalls kreditbetyg i kategorin "single A" är bland de högsta av samtliga större europeiska energibolags. Vattenfall har förbundit sig upprätthålla finansiell stabilitet och har ambitionen att behålla "single A" rating från både Moody's och Standard & Poor's. Båda ratinginstituten publicerar regelbundet rapporter och analyser om Vattenfall. Information om Vattenfalls rating och samtliga rapporter från ratinginstituten om Vattenfall finns lätt tillgängliga på Vattenfalls webbplats.

Som miljöprövningsdelegationen anført i sitt beslut har VVSAB, som äger flertalet av Vattenfalls landbaserade vindkraftanläggningar, gått med förlust under flera år. Bolagets verksamhet är emellertid i sammanhanget ny och starkt expanderande. Vattenfalls rörelseresultat för 2013 var som miljöprövningsdelegationen anført negativt. Detta berodde på nedskrivningar huvudsakligen hänförliga till verksamheter

i Nederländerna och Tyskland. Koncernens rörelseresultat före avskrivningar och nedskrivningar (EBITDA) för året var positivt och uppgick till drygt 43 miljarder kronor. Av årsredovisningen framgår att Vattenfalls räntebärande skulder sjunkit de senaste åren.

Vattenfall genomför sin lånefinansiering genom att emittera företagsobligationer på såväl den svenska som de internationella kreditmarknaderna. Dessa företagsobligationer är löpande skuldebrev med löptider som kan vara upp till 30 år. Köparna är främst pensionsfonder, försäkringsbolag och andra institutionella placerare. Per den 30 september 2014 hade Vattenfall motsvarande cirka 62 miljarder SEK utestående belopp i företagsobligationer/certifikat. Inte i något fall har särskild säkerhet ställts. Obligationsinvesterarna förlitar sig på ratinginstitutens bedömningar.

VVSAB noterar att säkerhet enligt 9 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet för den kärntekniska verksamhet som bedrivs av bolag i Vattenfallkoncernen ställs i form av borgensförbindelser av Vattenfall AB.

VVSAB kan inte dela miljöprövningsdelegationens bedömning att en säkerhet i form av ett borgensåtagande av Vattenfall AB är för svår att bedöma för tillsynsmyndigheten eller att den innebär en större risk än en bankgaranti som delegationen föreslagit som säkerhet för återställningsåtgärderna, särskilt då en sådan garanti kan sägas upp av banken efter fem år.

Länsstyrelsen

Miljöbalkens bestämmelser om ekonomisk säkerhet är egentligen ett uttryck för principen om att förorenaren ska betala, det vill säga att det är den som har orsakat en miljöskada som också är den som ska se till eller stå för att den åtgärdas. Frågan om en säkerhet är godtagbar beror ytterst på vilken risk staten är villig att ta då huvudsyftet med kravet på ekonomisksäkerhet enligt miljöbalken är att samhället ska skyddas från risken att behöva stå kostnader där den ansvariga verksamhetsutövaren

gått i konkurs eller av annan anledning inte fullföljer sina skyldigheter. I Miljöansvarsutredningens betänkande ”Ett utvidgat miljöansvar” (2006:39) finns en redo-

görelse för innebörden av en ägarbolagsgaranti/ägarborgen (s. 286 f.). Enligt denna redogörelse får tillsynsmyndigheten kräva ut garantin om bolaget ifråga inte uppfyller sina förpliktelser. Om ägarbolaget vägrar att ge ut garantin anges att tillsynsmyndigheten kan väcka talan vid domstol. Länsstyrelsen anser därför att en moderbolagsborgen inte kan anses omedelbart tillgänglig och därmed enkel att realisera om det krävs att tillsynsmyndigheten vinner framgång i en domstolsprocess. Sammantaget finns det därmed en osäkerhet kring moderbolagets långsiktiga förmåga och vilja att fullgöra finansieringen för att efterbehandling ska kunna göras oberoende av verksamhetsutövarens ekonomiska situation. Vid en moderbolagsborgen förändras situationen kontinuerligt. Vid en försäljning av ägarbolaget kan förutsättningarna för att utkräva säkerhet dessutom kompliceras.

DOMSKÄL

Huvudsyftet med kravet på säkerhet enligt miljöbalken är att samhället ska skyddas från risken att behöva stå kostnaden för avhjälpande i situationer där den ansvariga verksamhetsutövaren försatts i konkurs eller av någon annan anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. I sådana situationer ska en ställd säkerhet finnas tillgänglig och kunna tas i anspråk.

I tidigare närliggande lagstiftning har anförts att borgensåtaganden i koncernförhållanden bör godtas bara undantagsvis och efter omsorgsfull granskning (prop. 1997/98:45, del 2, s. 148). Lagstiftningen på området har emellertid liberaliserats något och i förarbetena till den nuvarande regleringen i 16 kap. 3 § miljöbalken har lagstiftaren uttalat att alla gängse former av säkerheter på den finansiella marknaden ska kunna godtas till det värde de ska anses ha i det enskilda fallet. Moderbolagsborgen har därmed godtagits som en i och för sig möjlig form av säkerhet, om än svårbedömd eftersom värdet av säkerheten är beroende av moderbolagets ställning (prop. 2006/07:95 s. 108 f., jfr MÖD 2012:3). Kravet har formulerats så att säker-

heten ska vara betryggande för sitt ändamål. Bevisbördan för att detta krav är uppfyllt åvilar den som erbjuder säkerheten.

Till stöd för sin talan har VVSAB hos länsstyrelsen gett in sin och Vattenfall AB:s respektive årsredovisning för år 2013. I övrigt har VVSAB hänvisat att externa kreditbedömningar kontinuerligt utförs av kreditvärderingsinstituten Moody's och Standard & Poor's. VVSAB har dock inte gett något underlag för påståendet om att Vattenfall AB har ett, i relation till andra energibolag, högt kreditbetyg. VVSAB har även anfört att Vattenfall AB tar upp externa lån genom att emittera företagsobligationer som ibland kan ha en löptid på uppemot 30 år och att köparna av dessa obligationer inte kräver särskild säkerhet utan förlitar sig på kreditvärderingsinstitutens bedömningar. Någon utredning om vilken risk dessa företagsobligationer har åsatts av finansmarknadens bedömare finns emellertid inte presenterad från VVSAB:s sida.

I motiven till bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken anför regeringen att det, för att få sin säkerhet godtagen, blir nödvändigt för sökanden att presentera den utredning om säkerheten som gör att prövningsmyndigheten inte behöver ha egen kompetens att göra de analyser och ekonomiska bedömningar som en del former av säkerhet kan kräva. Vidare anförs att det är svårt att göra någon generell bedömning av om de mer svårbedömda säkerheterna ska godtas. Värdet av en moderbolagsborgen är exempelvis beroende av bolagets ställning. Osäkerhet i denna bedömning leder också till en motsvarande försiktighet i värderingen av den erbjudna säkerheten. I motiven poängterar regeringen att liberaliseringen av vilka säkerheter som kan godtas i allt väsentligt inte kommer att innebära något merarbete för prövningsmyndigheterna eftersom det åligger sökanden att visa att en ej beprövad form av säkerhet är godtagbar för sitt ändamål (prop. 2006/07:95 s. 108 f).

Mark- och miljödomstolen anser att det, med utgångspunkt från de årsredovisningar som getts in i målet, inte kan göras någon tillförlitlig bedömning av Vattenfall AB:s ekonomiska ställning på lång sikt. Det finns i övrigt inte någon utredning som kan bekräfta uppgiften från VVSAB:s sida om att ett borgensåtagande från Vattenfall

AB skulle vara betryggande. Då VVSAB inte visat att den erbjudna säkerheten är betryggande för sitt ändamål har länsstyrelsen haft fog för att underkänna det aktuella borgensåtagandet. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 6 november 2015.

Nils-Gunnar Elisson

Jon Karlsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Nils-Gunnar Elisson (ordförande) och tingsfiskalen Jon Karlsson (referent)