



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060303

DOM
2024-08-22
Stockholm

Mål nr
M 12713-23

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2023-09-21 i mål nr M 746-23, se bilaga A

PARTER

Klagande

Stena Metall Aktiebolag, 556138-8371
Box 4088
400 40 Göteborg

Ombud: C.H.

Motpart

Länsstyrelsen i Hallands län
301 86 Halmstad

SAKEN

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende solcellsanläggning på deponi på fastigheten X i Halmstads kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen Länsstyrelsen i Hallands läns beslut den 1 februari 2023 (dnr 8594-2022) att överlämna Stena Metall Aktiebolags anmälan om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken, avseende etapp 1 av en planerad solcellspark, till Miljönämnden i Halmstads kommun samt avvisar anmälan i den delen.

Dok.Id 2080821

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Stena Metall Aktiefbolag (Stena) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut att överlämna handläggningen av bolagets anmälan för samråd för etableringen av en solcellspark på etapp 1 på fastigheten X till Halmstads kommun.

Länsstyrelsen i Hallands län har motsatt sig ändring av beslutet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Stena har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen samt gjort bl.a. följande tillägg och förtydliganden.

På fastigheten finns både en avslutad och en pågående deponi. Den nu aktuella delen av deponin, etapp 1, avslutades i samband med att ett nytt område, etapp 2, togs i anspråk 1998 och sluttäckningen avslutades innan den 16 juli 2001. Mot bakgrund av att detta skedde för mer än 20 år sedan har det varit svårt att hitta dokumentation. Rapporten från förstagångsbesiktningen, daterad maj 1998, ärendeutskriften från miljöförvaltningen i Halmstads kommun samt flygfoton från 1981, 1996 och 2002, miljörapport för 1999 och 2000 samt rapport från periodisk besiktning i december 2000 visar dock att etapp 1 avslutades i sådan tid att deponiförordningen (2001:512) inte är tillämplig på den.

Genom detta är det visat att åtgärden inte omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt någon annan bestämmelse i miljöbalken och därför ska prövas genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har i Mark- och miljööverdomstolen anfört att den rättsliga grunden för överlämnandet är att deponin omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser (än 12 kap. 6 §) i miljöbalken.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Den 7 december 2022 gav Stena till Länsstyrelsen i Hallands län in en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende anläggande av en solcellspark på bolagets deponi på fastigheten X i Halmstads kommun. Anläggandet skulle göras i tre etapper och på tre olika delar av deponin.

Länsstyrelsen remitterade ärendet till Halmstads kommun. Kommunens miljönämnd yttrade sig till länsstyrelsen och avstyrkte att solpaneler etableras enligt etapp 1, innan det är klarlagt om det är skäligen att vidta åtgärder mot utsläpp av PFAS-ämnen från den deponidelen och, om så blir fallet, innan lämpliga avhjälpandeåtgärder är vidtagna. När det gäller etapp 2 och 3 i anmälan yrkade nämnden att anmälan skulle överlämnas till miljönämnden för beslut enligt 1 kap. 11 § 1 miljöprövningsförordningen (2013:251). Länsstyrelsen instämde i nämndens bedömningar och överlämnade hela ärendet till Halmstads kommun.

Mark- och miljööverdomstolen har endast att pröva om det var rätt att överlämna ärendet såvitt avser etapp 1 till kommunen på det sätt som skett. Domstolen anser liksom länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen att placeringen av solceller på deponin inom etapp 1 inte kan hanteras inom ramen för en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsens överlämnande till kommunen gjordes för att ärendet skulle prövas enligt andra bestämmelser i miljöbalken och i ett annat syfte än vad Stena hade begärt i sin anmälan eller på annat sätt hade gett uttryck för. Länsstyrelsen hade därför inte rätt att överlämna ärendet på det sätt som skedde utan borde i stället ha avvisat anmälan för samråd i den delen. Mark- och miljödomstolens dom ska därför ändras och överlämnandebeslutet ska upphävas såvitt gäller etapp 1. I den delen ska i stället anmälan avisas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Malin Wik och Lars Olsson, referent, tekniska rådet Torbjörn Johansson och hovrättsrådet Katarina Welin. Föredragande har varit Susanne Schultzberg.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2023-09-21
meddelad i
Vänerns borg

Mål nr M 746-23

PARTER

Klagande

Stena Metall AB
Box 4088
400 40 Göteborg

Ombud: C.H.

Motpart

Länstyrelsen i Hallands län
301 86 Halmstad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Hallands läns beslut den 1 februari 2023 i ärende 8594-2022, se bilaga 1

SAKEN

Anmälan av solcellsanläggning på deponi på fastigheten X i Halmstad kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Stena Metall AB inkom den 7 december 2022 till Länsstyrelsen i Hallands län med en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken gällande anläggning av en solcellspark på Stena Metalls deponi på fastigheten X i Halmstads kommun. Solcellerna skulle enligt anmälan uppföras i tre etapper inom olika delområden, etapp 1–3.

Länsstyrelsen remitterade ärendet till Miljönämnden i Halmstads kommun. Nämnden avstyrkte att solpaneler etableras enligt etapp 1 i anmälan innan det är klarlagt om det är skäligt att vidta åtgärder mot utsläpp av PFAS-ämnen från den gamla deponidelen och, om så blir fallet, innan lämpliga avhjälpandeåtgärder är vidtagna. Beträffande etapp 2 och 3 i anmälan ansåg nämnden att det var fråga om en sådan ändring av en tillståndspliktig verksamhet som ska anmälas till nämnden såsom tillsynsmyndighet och att ärendet därför skulle överlämnas till nämnden för prövning.

Länsstyrelsen beslutade den 1 februari 2023 att överlämna ärendet till Halmstad kommun för handläggning.

YRKANDEN M.M.

Stena Metall har överklagat länsstyrelsens beslut och yrkat att beslutet i den del det avser överlämnande av handläggningen till Halmstads kommun avseende etapp 1 i bolagets anmälan ska upphävas.

Stena Metall har till stöd för talan anfört i huvudsak följande.

Stena Metall har för avsikt att på fastigheten X uppföra en solcellspark. På fastigheten finns både en avslutad och en pågående deponi. Inför projektet tog bolaget kontakt med kommunen för att diskutera vilken prövning utifrån miljöbalken som kunde bli aktuell för projektet. Beskedet från kommunen var att solcellsparken skulle prövas av länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, dvs. genom anmälan för samråd.

Bolaget gav in anmälan till Länsstyrelsen i Hallands län den 7 december 2022. I anmälan angav bolaget att solcellsparken skulle uppföras i tre etapper, varav den första är placerad på den avslutade deponin och de två övriga på de delar av den pågående deponin som sluttäckts eller som inom den närmaste framtiden ska sluttäckas.

I yttrande över anmälan daterad den 16 januari 2023 avstyrkte miljönämnden en etablering på etapp 1. Skälet till att man avstyrkte etapp 1 angavs vara att det inte var klarlagt om det är skäligt att vidta åtgärder mot utsläpp av PFAS-ämnen från den gamla deponidelen och att en etablering därför inte bör tillåtas innan lämpliga avhjälpandeåtgärder är vidtagna. Vidare yrkade nämnden att etapp 2 och 3 skulle överlämnas till nämnden för prövning enligt 1 kap. 11 § punkt 1 miljöprövningsförordningen, dvs. som en ändring av pågående miljöfarlig verksamhet. Detta trots att man lite drygt en månad tidigare lämnat beskedet att länsstyrelsen skulle pröva anläggningen. I skälen till sitt ställningstagande så anges emellertid att nämnden inte motsätter sig en etablering av solceller på de delar som sluttäckts på etapp 2 och 3.

Länsstyrelsen har därefter fattat det nu ifrågasatta beslutet. I beslutet överlämnar länsstyrelsen ärendet i sin helhet till Halmstad kommun för handläggning. Någon egen beslutsmotivering lämnar länsstyrelsen inte utan hänvisar till miljönämndens bedömning. Miljönämndens yttrande har således varit helt avgörande för länsstyrelsens beslut. Detta till trots har bolaget inte getts möjlighet att yttra sig över nämndens inlaga. Någon besvärshänvisning har inte heller lämnats i beslutet.

Som beskrivits ovan upplystes bolaget av miljönämnden att prövningen av solcellsparken skulle göras genom en anmälan om samråd hos länsstyrelsen. Trots detta har nämnden i sitt yttrande till länsstyrelsen angivit att man anser att det är nämnden som ska pröva etapp 2 och 3. Man har emellertid angivit att man inte motsätter sig en etablering på etapp 2 och 3. Denna bedömning får anses bygga på bedömningen att en etablering av solcellsparken inte påverkar den pågående miljöfarliga verksamheten. Mot bakgrund av detta är det bolagets uppfattning att

länsstyrelsen haft möjlighet att pröva anmälan som en anmälan om samråd, vilket även var nämndens inställning hösten 2022. Då det, mot bakgrund av nämndens inställning i sak, sannolikt kommer att gå snabbare att få en anmälan om ändring av den miljöfarliga verksamheten godkänd än att invänta ett beslut efter ett överklagande, avstår bolaget emellertid från att överklaga beslutet i denna del.

När det gäller etapp 1 har nämnden inte yrkat att ärendet ska överlämnas till kommunen för handläggning och har följaktligen inte motiverat ett sådant överlämnande. Trots det har länsstyrelsen även överlämnat ärendet i den delen till kommunen och hänvisat till nämndens bedömning. Någon rättslig grund för överlämnandet i denna del har emellertid nämnden inte framfört. Beslutet lever därmed inte upp till kravet på motivering av beslut i 32 § förvaltningslagen, där det bl.a. anges att beslut ska innehålla uppgift om vilka föreskrifter som tillämpats.

Inget i myndigheternas dokument anger emellertid annat än att etableringen på etapp 1 har prövats enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 2 kap. 8 § punkt 9 miljötillsynsförordningen är det länsstyrelsen som ska pröva anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Av paragrafen framgår att de beslut som länsstyrelsen kan meddela är att förbjuda verksamheten eller förelägga den anmälningsskyldige om försiktighetsmått. Någon möjlighet att delegera beslutet till kommunen i enskilda fall finns inte. Då överlämnandet av ärendet gällande etapp 1 saknar rättslig grund så ska länsstyrelsens beslut i denna del upphävas.

Om länsstyrelsen inte beslutar annat inom sexveckorsfristen får verksamheten påbörjas tidigast sex veckor efter att anmälan givits in enligt 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Bolaget lämnade in anmälan den 7 december 2022. Sexveckorsfristen löpte därmed ut den 18 januari 2023. Länsstyrelsen har inte meddelat något beslut inom sexveckorsfristen och det beslut som meddelades den 1 februari 2023 saknar rättslig grund och är därmed en nullitet. 12 kap. 6 § miljöbalken utgör därmed inget hinder för uppförandet av solcellsparken på etapp 1.

Länsstyrelsen har vidhållit sitt beslut och har anfört att den inte har något ytterligare att framföra.

DOMSKÄL

Är länsstyrelsens beslut överklagbart?

Av 41 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. I praxis har i vissa fall ansetts att ett beslut av en förvaltningsmyndighet att överlämna ett ärende till en annan myndighet inte kan överklagas (se vidare Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen, En kommentar, Juno version 1A, 2022-05-06, 41 §, och där gjorda hänvisningar.)

Av 12 kap. 6 § miljöbalken framgår att för en verksamhet eller en åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska en anmälan för samråd göras. Det följer av 2 kap. 8 § miljöprövningsförordningen (2011:13) att en sådan anmälan ska göras, förutom i nu inte tillämpliga fall, till länsstyrelsen. En förutsättning för att 12 kap. 6 § miljöbalken ska vara tillämplig är att verksamheten eller åtgärden inte är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt andra bestämmelser i balken.

Länsstyrelsen har i det aktuella ärendet, efter att Stena Metall till myndigheten gett in en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § gällande uppsättning av solceller i en avfallsdeponi, beslutat att överlämna ärendet till Halmstad kommun. Som motivering till sitt beslut har länsstyrelsen hänvisat till vad Miljönämnden i Halmstads kommun anfört i ett yttrande. Nämnden angav i yttrandet bl.a. att delar av den anmälda verksamheten (etapp 2 och 3) var anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen och att länsstyrelsen i den delen därför borde överlämna ärendet till miljönämnden för prövning. Beträffande etapp 1 avstyrkte nämnden etablering av solceller.

Såsom beslutet får förstås har länsstyrelsen ansett att bestämmelserna i

12 kap. 6 § inte kunnat tillämpas eftersom verksamheten i vart fall delvis krävt en anmälan enligt miljöprövningsförordningen. Enligt mark- och miljödomstolens bedömning får beslutet anses jämförbart med ett avvisningsbeslut och Stena Metall bör ges möjlighet att få de rättsliga förutsättningarna för beslutet överprövade (jfr RÅ 2003 ref. 87). Beslutet är därför överklagbart och får överklagas av Stena Metall.

Brister i länsstyrelsens handläggning av ärendet

Länsstyrelsens beslut att överlämna handlingarna till nämnden fattades utan att Stena Metall först gavs tillfälle att yttra sig över nämndens yttrande. Detta utgör en brist i handläggningen (se 25 § förvaltningslagen, 2017:900).

I och med att Stena Metall fått tillfälle att bemöta nämndens yttrande i samband med överklagandet finns det emellertid inte skäl att nu undanröja länsstyrelsens beslut och återförvisa ärendet till länsstyrelsen.

Handläggningen av en anmälan om samråd

Den myndighet som handlägger en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

Som framgår ovan är en förutsättning för att bestämmelserna om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska vara tillämpliga att verksamheten eller åtgärden inte är anmälnings- eller tillståndspliktig enligt andra bestämmelser i balken. Om den myndighet som handlägger en samrådsanmälan finner att så är fallet framstår det som följdriktigt att myndigheten avvisar samrådsanmälan på den grunden. Om åtgärden är anmälningspliktig och en annan myndighet är behörig att pröva en sådan anmälan torde dock inget hindra att anmälan istället överlämnas till behörig tillsynsmyndighet (jfr MÖD 2014:20).

Kan etapp 1 av solcellsparken prövas genom en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken?

Länsstyrelsens beslut i nu överklagad del innebar att ärendet överlämnades till nämnden för fortsatt handläggning. Som framgår ovan hänvisade länsstyrelsen i motiveringen av beslutet till nämndens yttrande. Till skillnad från etapp 2 och 3 gjorde nämnden beträffande etapp 1 inte gällande att ärendet skulle överlämnas till nämnden för prövning. Såsom det får uppfattas ansåg nämnden att länsstyrelsen inte skulle tillåta etablering av solceller på etapp 1, dvs. förbjuda verksamheten. Länsstyrelsens motivering av beslutet att överlämna ärendet avseende etapp 1 till kommunen är således bristfälligt.

Av Stena Metalls anmälan framgår att bolaget vill anlägga en solcellspark på en deponi. Uppgifterna i anmälan om solcellsparken är förhållandevis begränsade. Stena Metall har i anmälan uppgett att alla delar av solcellsparken kommer ligga i det rena skiktet som finns ovanför deponin, att deponin kommer att vara intakt hela tiden samt att det inte ska ske någon grävning i deponin. Vidare anges att solcellspanelerna ska placeras på stativ. Det framgår dock inte om och i sådana fall hur dessa stativ ska förankras i marken.

Även uppgifterna om den äldre deponidelen, där etapp 1 av solcellsanläggningen ska anläggas, är knapphändiga. Det framgår exempelvis inte om deponin omfattas av något miljötillstånd och om det i tillståndet är reglerat hur deponin ska avslutas.

I nämndens yttrande anges att deponin avslutades innan deponiförordningen (2001:512) trädde i kraft och såvitt känt inte omfattas av något tätskikt på det sätt som föreskrivs i förordningen. Det framgår av övergångsbestämmelserna till förordningen att den inte ska tillämpas på deponier där verksamhetsutövaren före den 16 juli 2001 har slutat lägga avfall på deponin och har vidtagit de åtgärder som i övrigt krävts för att avsluta den. Det kan inte utifrån uppgifterna i målet uteslutas att kraven i förordningen är tillämpliga på deponin. En deponi anses enligt 32 § samma förordning avslutad först när sluttäckning skett som inspekterats och godkänts av tillsynsmyndigheten.

Utifrån underlaget i målet kan det enligt mark- och miljödomstolens mening inte uteslutas att åtgärden att placera solceller på deponin (etapp 1) är att betrakta som en anmälnings- eller tillståndspliktig ändring av den miljöfarliga verksamheten, deponi (jfr 1 kap. 4 och 11 §§ miljöprövningsförordningen, 2013:251). Det är alltså inte visat att åtgärden är sådan att den kan hanteras inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det råder inte heller några tvivel om att nämnden, i egenskap av tillsynsmyndighet för 9 kap. miljöbalken, oavsett om åtgärden är anmälnings- eller tillståndspliktig, har möjlighet att vid behov reglera eller förbjuda markanvändningen.

Vid dessa slutsatser saknas skäl att upphäva länsstyrelsens beslut att överlämna ärendet i överklagad del till nämnden. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (MMD-02)

Överklagande senast den 12 oktober 2023

Rickard Forsgren

Susanne Nordström

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Rickard Forsgren, ordförande, och tekniska rådet Susanne Nordström. Föredragande har varit beredningsjuristen Sara Törnkvist.