

YTTRANDE

2013-08-08 Ärendenr:
NV-04921-13

Mark- och miljööverdomstolen
Svea hovrätt
Box 2290
103 17 STOCKHOLM

Yttrande till Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 3679-13 angående avgift för tillsyn över Luleå Airport, Luleå kommun

Miljönämnden i Luleå kommun har överklagat Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen dom den 26 mars 2013 angående avgift för tillsyn över Luleå Airport (tingsrättens mål nr M 932-12). Mark- och miljööverdomstolen har förelagt Naturvårdsverket att yttra sig över överklagandet. Vi lämnar härmed följande yttrande.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket bedömer att Swedavia AB är att anses som verksamhetsutövare på Luleå Airport. Eftersom Länsstyrelsen i Norrbottens län har överlåtit tillsynen över flygplatsen åt Miljönämnden i Luleå kommun är nämnden ansvarig tillsynsmyndighet vad gäller Swedavias verksamhet vid flygplatsen.

Naturvårdsverket tar inte ställning i frågan om tillsynsavgift.

Utveckling av grunderna för Naturvårdsverkets ställningstagande

Bakgrund – En sammanhållen, enhetlig och effektiv tillsyn

Huvudregeln vid tillståndsprövning enligt miljöbalken är principen om en integrerad miljöprövning, d.v.s. att en verksamhet i sin helhet prövas vid ett och samma tillfälle och regleras i ett tillstånd.

Naturvårdsverket anser allmänt att det är av vikt att även samla tillsynen enligt miljöbalken, vilket vi nyligen har framfört i en skrivelse till Miljödepartementet. I skrivelsen har vi bland annat påtalat att det är angeläget att ansvarsfördelningen av den operativa tillsynen enligt miljötillsynsförordningen (2011:13), MTF, ses

över för att uppnå en sammanhållen, enhetlig och effektiv tillsyn.¹ Frågan om fördelningen av ansvaret för operativ tillsyn över miljöfarlig verksamhet i förhållande till generalläkarens tillsynsansvar behandlas dock inte i skrivelsen.

Naturvårdsverkets tillsynsvägledning

Naturvårdsverket har i sin roll som tillsynsvägledande myndighet på statlig central nivå sedan tidigare avgett ett yttrande till Luleå kommun angående ansvaret för operativ tillsyn vid Luleå Airport (NV-03313-11, yttrande den 12 maj 2011).²

Vi vidhåller de ställningstaganden som gjordes i det yttrandet, men utvecklar i det följande vårt synsätt utifrån det nu aktuella överklagandet.

Begreppet verksamhetsutövare

Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken, utan frågan har överlämnats till rättstillämpningen. Begreppet är problematiskt och förhållandena i det enskilda fallet är av stor betydelse. Enligt praxis är verksamhetsutövare den som har rättslig och faktisk möjlighet att uppfylla de skyldigheter som följer av lagstiftningen, t.ex. krav i villkor i ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet (jämför MÖD 2005:64 och MÖD 2010:23).

Ett tillstånd enligt miljöbalken omfattar alla verksamhetsutövare som bedriver verksamhet inom ramen för tillståndet. Detta oavsett vem eller vilka som sökte tillståndet. När flera verksamhetsutövare på samma plats bedriver olika delar av en verksamhet som är tillståndsreglerad, måste en bedömning göras utifrån vilken åtgärd som behöver vidtas för att tillståndet ska följas och vilken verksamhetsutövare som har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärden.

Flygplats med både militär och civil verksamhet

Naturvårdsverket tolkar lagstiftningen på så sätt att om det bedrivs både militär och civil verksamhet på en flygplats är generalläkaren endast operativ tillsynsmyndighet för de delar av verksamheten som bedrivs av militära verksamhetsutövare.

Detta framgår av 2 kap. 4 § första stycket MTF, som stadgar att generalläkaren har ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt utom den tillsyn som omfattas av Kemikalieinspektionens ansvar enligt 5 kap. 21 § första stycket 1 (viss kemikalietillsyn).

Naturvårdsverket delar därför miljönämndens uppfattning (se s. 2 i nämndens överklagande) att generalläkaren saknar befogenhet enligt MTF att bedriva

¹ NV-05369-12 <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Yttranden/Yttranden-2013/Ansvarsfordelning-av-operativ-tillsyn-over-miljofarlig-verksamhet/>

² Se även vår hemsida: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Yttranden/Yttranden-2011/Vem-har-ansvaret-for-den-operativa-tillsynen-pa-en-flygplats/>

tillsyn över miljöfarliga verksamheter inom flygplatsens område som bedrivs av civila verksamhetsutövare.

Gällande tillstånd och avtal

I bedömningen av tillsynsansvaret för Luleå Airport bör även ingå de förutsättningar som anges i det tillstånd som gäller för flygplatsen. Tillståndet meddelades den 3 april 1995 (KN T 40/95) av dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd. I tillståndsbeslutet anges att "Koncessionsnämnden lämnar Försvarsmakten tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) till verksamheten vid F 21 och Luleå-Kallax flygplats med en omfattning av högst 63 600 flygrörelser per år, varav 24 600 inom den militära flygverksamheten och högst 39 900 inom den civila flygverksamheten.

Det framgår av själva utformningen av tillståndet att tillståndet avser två olika typer av verksamheter, dels en militär flygverksamhet och dels en civil flygverksamhet.

Att Försvarsmakten har upplåtit den militära flygplatsen för "gemensamt nyttjande", d.v.s. även för civil luftfart, inklusive civil fraktflygverksamhet, framgår också av det flygplatsramavtal och flygplatsavtal som återfinns bland handlingarna i målet. Omvänt framgår av flygplatsramavtalet (som avser fler flygplatser än enbart den i Luleå) att den militära luftfarten har behov av att utnyttja vissa av statens civila flygplatser för övningsverksamhet och intermittenta starter och landningar.

Enligt Naturvårdsverket kan civilrättsliga avtal, som reglerar rådighet över verksamheter och/eller vem eller vilka som t.ex. ska vidta eller bekosta miljöskyddsåtgärder, ge vägledning om vem som i det enskilda fallet har faktisk och rättslig möjlighet att efterleva t.ex. tillståndsvillkor eller ett föreläggande. En bedömning måste dock alltid göras i varje enskilt fall eftersom ett avtal inte alltid ger en helt korrekt beskrivning om vilken verksamhetsutövare som i praktiken har det faktiska och rättsliga ansvaret. Ett avtal kanske inte heller täcker den aktuella tillsynssituationen. Det är alltid miljöbalken och dess följdlagstiftning som reglerar detta, inte civilrättsliga avtal.

Swedavias verksamhet på Luleå Airport

Enligt det upprättade flygplatsavtalet ingår de områden som utnyttjas för den civila luftfarten för taxning, start och landning samt in- och utflygning. Swedavia disponerar dessutom särskilt utmärkta ytor utanför civila stationsområden för utrustningar och installationer som är nödvändiga för bedrivande av civil luftfart.

Avisningen av flygplan är villkorsreglerad i Försvarsmaktens tillstånd (villkorspunkten 8). Av handlingarna i målet framgår dock att det är Swedavia som sköter den avisning som sker vid flygplatsen. Av överklagandet framgår också att Swedavia är innehavare av en spilloljecistern inom flygplatsområdet.

Till detta kommer att Swedavia i tidigare skrivelse (den 1 mars 2011) har uttalat att bolaget bland annat sköter ramp samt drift och underhåll av terminalen för den civila flygtrafiken.

Swedavia är verksamhetsutövare

Av ovanstående framgår enligt Naturvårdsverkets bedömning att Swedavia bedriver miljöfarlig verksamhet på Luleå Airport enligt definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken och att bolaget är att anses som verksamhetsutövare.

Miljönämnden är tillsynsmyndighet

Eftersom Länsstyrelsen i Norrbottens län har överlåtit tillsynen över flygplatsen åt Miljönämnden i Luleå kommun är nämnden ansvarig tillsynsmyndighet vad gäller Swedavias verksamhet vid flygplatsen.

Samarbete mellan tillsynsmyndigheter

I 26 kap. 6 § miljöbalken anges att tillsynsmyndigheter ska samarbeta med varandra och av 1 kap. 17 § MTF framgår att tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt.

I det nu aktuella fallet innebär detta att generalläkaren och miljönämnden, utifrån reglerna i miljöbalken och MTF och omständigheterna i det enskilda fallet, löpande måste reda ut vem som är operativ tillsynsmyndighet och därmed har rätt att besluta om ett föreläggande eller på annat sätt agera om t.ex. ett tillståndsvillkor inte efterlevs. Samarbete krävs också för att få en god överblick över den samlade verksamheten och förhindra administrativt merarbete.

Övrigt

Den överenskommelse som gjordes mellan generalläkaren och representanter för miljönämnden år 2001 om att ”generalläkaren fortsättningsvis ska ansvara för tillsynen” över flygplatsen ska enligt Naturvårdsverkets bedömning lämnas utan avseende. Två tillsynsmyndigheter kan inte avtala om fördelningen av tillsynsansvar på ett sätt som strider mot den ansvarsfördelning som framgår av miljöbalken och dess följdlagstiftning.

I Naturvårdsverkets handbok 2008:1 med allmänna råd för flygplatser anges följande i avsnitt 6.3.1: ”Vid en militär flygplats där även civil flygverksamhet bedrivs är det Generalläkaren som ansvarar för tillsynen.” Uttalandet i handboken är inte korrekt och texten kommer att korrigeras.

Beslut om detta yttrande har fattats av den tillförordnade avdelningschefen Ingela Hiltula.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit sektionschefen Pirjo Körsén och miljöjuristen Måns Cederberg (föredragande).

Ingela Hiltula

Måns Cederberg