



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060201

DOM
2013-10-21
Stockholm

Mål nr
M 3679-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Umeå tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-03-26 i mål nr M 932-12, se bilaga

KLAGANDE

Miljönämnden i Luleå kommun

MOTPART

Swedavia AB

Ombud: B H och A B

SAKEN

Avgift för tillsyn över Luleå Airport, Luleå kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställer Mark- och miljööverdomstolen Luleå kommuns delegationsbeslut den 9 september 2011, dnr 2011-1121-2.

Dok.Id 1101652

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
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
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden i Luleå kommun (miljönämnden) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa miljönämndens beslut.

Swedavia AB (Swedavia) har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har vidhållit vad de tidigare anfört och därutöver tillagt följande.

Miljönämnden

Det finns ett tillstånd som reglerar verksamheten vid flygplatsen. Detta tillstånd söktes av och beviljades Försvarmakten. Det finns dock inget som hindrar att miljöfarlig, tillståndspliktig verksamhet bedrivs av annan än den som beviljats tillstånd. Det finns inte heller något som hindrar att fler än en verksamhetsutövare bedriver verksamhet inom ramen för ett tillstånd. Konsekvensen av mark- och miljödomstolens dom blir att generalläkaren fortsättningsvis ska bedriva tillsyn över ett antal miljöfarliga verksamheter inom flygplatsens område som bedrivs av civila verksamhetsutövare. Detta ges generalläkaren inte befogenhet till i miljötillsynsförordningen (2011:13). I nämnda förordning sägs ingenting om att tillståndet skulle vara avgörande för fördelningen av tillsynsansvaret utan det är verksamheten och vem som bedriver denna verksamhet som är av betydelse.

Inom ramen för det tillstånd för flygplatsen som meddelats Försvarmakten finns flera verksamhetsutövare. Delar av verksamheten bedrivs av Försvarmakten, vilket är skälet till att miljönämnden beslutat att reducera tillsynsavgiften. Andra delar av verksamheten bedrivs dock av Swedavia och det stämmer inte att Swedavia saknar faktisk och rättslig möjlighet att vidta åtgärder i dessa delar. Exempel på detta är hanteringen av avisningsvätska, som är beskriven och villkorad i tillståndet. Det är Swedavia som har kunskap om hur denna hantering går till och som fattar beslut om eventuella förändringar i hanteringen och genomför dessa. Information om t.ex. hanterad mängd lämnas till Försvarmakten i efterhand för att kunna redovisas i miljörapporten. Ett

annat exempel är underhåll och kontroll av utrustning som används i verksamheten. Under hösten 2012 noterade Swedavia att besiktningsprotokoll saknades för en spilloljecistern i mark. Denna tömdes och kontrollerades, varvid det konstaterades att cisternen läckt och hade sprickor. Cisterninnehavare är Swedavia och alla beslut rörande cisternen och de åtgärder som vidtagits i samband med läckaget har fattats av Swedavia. Det är i dessa exempel uppenbart att Swedavia är verksamhetsutövare. Nämnden delar Naturvårdsverkets bedömning och ställningstagande.

Swedavia

Relationen mellan Swedavia och Försvarsmakten, och Försvarsmaktens ställning som ensam verksamhetsutövare, framgår av de avtal som getts in i målet. Den avisning som miljönämnden hänvisat till görs i princip endast på civila flygplan, varför det är naturligt att Swedavia sköter den avisning som sker vid flygplatsen, under generalläkarens tillsyn. Avisning torde för övrigt inte vara en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet som kräver särskild tillsyn. Förvaringen av avisningsvätska torde inte heller utgöra så kvalificerad verksamhet att generalläkaren saknar kompetens att handha tillsynen. När det gäller den spruckna spilloljecisternen så upptäcktes denna i samband med en intern miljörevision. Cisternen avlägsnades och grävsanering genomfördes. Konsulten som genomförde grävsaneringen skickade på eget initiativ felaktigt saneringsanmälan till Luleå kommun. När misstaget upptäcktes sändes saneringsanmälan till generalläkaren.

Naturvårdsverket gör i sitt yttrande en alltför snäv tolkning av 2 kap. 4 § miljö tillsynsförordningen när bestämmelsen tolkas som att generalläkaren endast utövar tillsyn över den militära verksamheten vid flygplatsen. Mot en sådan snäv tolkning talar att Försvarsmaktens tillstånd för verksamheten vid flygplatsen även omfattar den civila flygverksamheten och att det inte är möjligt för Swedavia att utverka ett eget tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för denna del. Med Naturvårdsverkets tolkning uppkommer en mängd svårigheter och olägenheter såsom att Swedavia bedriver en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet utan tillstånd, att det ska anses bedrivas ett antal miljöfarliga verksamheter vid flygplatsen under ett och samma tillstånd, att gränserna mellan olika tillsynsmyndigheters verksamhetsområden blir oklara och att delad tillsyn blir ineffektivare och mer kostsam.

YTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Naturvårdsverket**

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.

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. Verket delar därför miljönämndens uppfattning att generalläkaren saknar befogenhet att bedriva tillsyn över miljöfarliga verksamheter inom flygplatsens område som bedrivs av civila verksamhetsutövare.

Naturvårdsverket bedömer att Swedavia bedriver miljöfarlig verksamhet vid flygplatsen enligt definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken och att bolaget är att anse som verksamhetsutövare. Eftersom Länsstyrelsen i Norrbottens län har överlåtit tillsynen över flygplatsen till miljönämnden är det miljönämnden som är ansvarig tillsynsmyndighet vad gäller Swedavias verksamhet.

Generalläkaren och miljönämnden måste, i enlighet med 26 kap. 6 § miljöbalken och 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen, utifrån gällande regler och omständigheterna i det enskilda fallet löpande reda ut vem som är operativ tillsynsmyndighet och vem som därmed har rätt att 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.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL*Tillämpliga bestämmelser*

Tillsynen enligt miljöbalken utövas av bl.a. generalläkaren och kommunerna i enlighet med vad regeringen bestämmer (26 kap. 3 § första stycket miljöbalken).

Fördelningen av den operativa tillsynen regleras i 2 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13). Generalläkaren har ensamt ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, med undantag för viss tillsyn som utövas av Kemikalieinspektionen (2 kap. 4 och 5 §§ nämnda förordning). I förarbetena till miljöbalken anförde regeringen att tillsynen av försvarets verksamheter bör utövas av generalläkaren bl.a. med hänsyn till karaktären av försvarets verksamhet och dess nationella betydelse samt möjligheterna att säkerställa relevant kompetens och enhetlighet i rättstillämpningen (prop. 1997/98:45 del 1 s. 504).

Den operativa tillsynen i fråga om miljöfarliga verksamheter som omfattas av tillståndsplikt har länsstyrelsen ansvar för (2 kap. 29 § första stycket 1 miljötillsynsförordningen). Enligt paragrafens andra stycke får denna tillsyn delegeras åt en kommunal nämnd.

Kommunfullmäktige i Luleå kommun har fastställt en taxa inom miljöbalkens område gällande miljönämndens verksamhet. Med tillämpning av taxan har Miljönämnden i Luleå kommun beslutat att ta ut en årlig tillsynsavgift av Swedavia AB avseende verksamheten vid Luleå Airport. Avgiften grundas på sifferkoden 63.40/55 vilken omfattar ”Flottiljflygplats eller civil flygplats med infrastruktur för militär flygverksamhet, om instrumentbanan på flottiljflygplatsen eller den civila flygplatsen är längre än 1 200 m.”

Är Swedavia verksamhetsutövare för den civila flygverksamheten vid Luleå Airport?
Den första frågan i målet är om Swedavia är utövare av den verksamhet för vilken nämnden tagit ut en tillsynsavgift.

Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen. I praxis har den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter ansetts som verksamhetsutövare. Vikt har också lagts vid vem som ansvarar för underhåll och drift. Av praxis framgår att bedömningen måste göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet (se MÖD 2005:64, MÖD 2010:23 och MÖD 2010:43).

Flygverksamheten vid Luleå Airport regleras i ett tillstånd som Koncessionsnämnden för miljöskydd lämnade i beslut den 3 april 1995. Tillståndet lämnades till Försvarsmakten och omfattar både militär och civil flygverksamhet. Av Försvarsmaktens ansökan, så som den återges i tillståndsbeslutet, framgår att det är Luftfartsverket som äger terminalen och sköter den civila flygtrafiken, att Luftfartsverket är ansvarigt för de kompletterande hjälpmedel som behövs för att civilt utnyttjande av bansystemet ska kunna ske med tillräcklig säkerhet och regularitet samt att Luftfartsverket i fredstid svarar för flygtrafikledning på flygplatsen. Efter att tillståndet lämnades har driften av flygplatsverksamhet övergått från Luftfartsverket till Swedavia. I utredningen i målet finns utdrag av flygplatsramavtalet mellan Försvarsmakten och Luftfartsverket avseende gemensamt nyttjande av civila och militära flygplatser samt utdrag av flygplatsavtalet om upplåtelse av Luleå-Kallax flygplats för civil luftfart.

Av utredningen i målet framgår att det är Swedavia som driver den civila flygverksamheten vid Luleå Airport. Inget annat har framkommit än att Swedavia vid driften av den civila flygverksamheten har faktiskt och rättslig möjlighet att vidta åtgärder mot störningar som härrör från den civila flygverksamheten. Även om Försvarsmakten står som adressat för tillståndet är Swedavia att se som verksamhetsutövare enligt miljöbalken för den verksamhet som Swedavia driver. Det innebär inte att den civila flygverksamhet bedrivs utan tillstånd utan verksamheten omfattas av det tillstånd som Koncessionsnämnden lämnat.

Vilken myndighet utöver tillsynen över den verksamhet som Swedavia driver?

Nästa fråga är vilken myndighet som utövar miljötillsynen över Swedavias verksamhet. Generalläkarens tillsynsansvar enligt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen omfattar

endast försvarets verksamheter och generalläkaren är därmed inte behörig att utöva tillsyn över en civil aktörs miljöfarliga verksamhet. I stället är det länsstyrelsen som enligt förordningens 2 kap. 29 § första stycket 1 som utövar den tillsynen. I aktuellt fall har länsstyrelsen med stöd av förordningen delegerat tillsynen till den kommunala miljönämnden. Miljönämnden i Luleå kommun är därmed den myndighet som ansvarar för tillsynen över Swedavias verksamhet vid Luleå Airport. Nämnden har rätt att för denna tillsyn ta ut en tillsynsavgift. Det saknas anledning att jämka avgiften utöver vad som redan skett. Mark- och miljödomstolens dom bör därmed ändras och miljönämndens beslut fastställas.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen bör utgångspunkten vara att det är *en* myndighet som utövar tillsyn över att ett tillstånd och dess villkor följs. I fall som avser gemensamt nyttjande av civila och militära flygplatser innebär dock fördelningen av tillsynsansvaret i miljötillsynsförordningen att både generalläkaren och länsstyrelsen eller den kommunala nämnden är ansvariga för tillsynen. Det är då särskilt viktigt att tillsynsmyndigheterna enligt 26 kap. 6 § miljöbalken samt 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen samarbetar med varandra och samordnar tillsynen på ett ändamålsenligt sätt.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Liselotte Rågmark, Eywor Helmenius och Malin Wik, referent, samt tekniska rådet Dag Ygland

Föredragande har varit hovrättsfiskalen Johanna Spanne



UMEÅ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-03-26
meddelad i
Umeå

Mål nr M 932-12

KLAGANDE

Swedavia AB

Ombud: A B och B H

MOTPART

Miljönämnden, Luleå kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut den 9 mars 2012 i ärende nr 505-8576-11,
se bilaga 1

SAKEN

Avgift för tillsyn över Luleå Airport, Luleå kommun

DOMSLUT

Med ändring av länsstyrelsens beslut upphäver mark- och miljödomstolen
Miljönämnden i Luleå kommuns delegationsbeslut den 9 september 2011, dnr
2011-1121-2.

Dok.Id 182883

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

Dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd lämnade den 3 april 1995, i beslut 40/95, Försvarsmakten tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) till verksamheten vid F 21 och Luleå-Kallax flygplats med en omfattning av högst 63 000 flygrörelser per år, varav 24 600 inom den militära flygverksamheten och högst 39 000 inom den civila flygverksamheten. Under tiden därefter och fram till idag har Försvarsmakten sökt och erhållit tillstånd för olika åtgärder och vissa villkor har ändrats.

Miljönämnden i Luleå kommun beslutade den 9 september 2011 att påföra Swedavia AB en årlig fast avgift för tillsyn inom miljöbalkens område. Avgiften för år 2011 bestämdes till 30 440 kronor med erinran om att den skulle indexuppräknas varje år. Vidare angav nämnden att beslutet skulle gälla även om det överklagades. Swedavia överklagade beslutet till länsstyrelsen som avslog överklagandet.

Av länsstyrelsens beslut framgår att Försvarsmakten den 27 januari 2012 har yttrat sig i anledning av länsstyrelsens prövning. Försvarsmakten biträdde Swedavias yrkande om att nämndens beslut skulle upphävas.

YRKANDEN M.M.

Swedavia har yrkat, i första hand att mark- och miljödomstolen upphäver miljönämndens beslut om fastställande av avgift, och i andra hand att mark- och miljödomstolen fastställer tillsynsavgiften till noll kronor eller annat belopp som mark- och miljödomstolen finner skäligt.

Miljönämnden har bestritt ändring av beslutet.

PARTERNAS UTVECKLANDE AV TALAN**Swedavia***Förutsättningar för tillsynsavgift*

Föreskrifter om miljötillsynsavgift meddelas med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken. Enligt den bestämmelsen får föreskrifter om avgifter för myndighetens kostnader för bl.a. tillsyn meddelas. Kommunfullmäktige får meddela sådana föreskrifter be-

träffande kommunala myndigheters verksamhet. För att sådana föreskrifter ska kunna tillämpas i det enskilda fallet krävs det att tillsynen utövas enligt miljöbalken eller författningar som har meddelats med stöd av miljöbalken.

Enligt 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen ansvarar Generalläkaren för den operativa tillsynen över Försvarmaktens verksamheter. Undantag från denna regel gäller endast viss tillsyn som utövas av Kemikalieinspektionen. Enligt 2 kap. 5 § ska miljötillsynsförordningens övriga bestämmelser om operativ tillsyn inte tillämpas beträffande den tillsyn som generalläkaren utövar. Av dessa bestämmelser följer alltså att andra myndigheter än generalläkaren inte kan utöva tillsyn över Försvarmaktens verksamheter med stöd av miljöbalken eller författningar som har meddelats med stöd av miljöbalken. Därmed kan inte heller avgift tas ut för sådan tillsyn med stöd av 27 kap. 1 § miljöbalken.

Flygplatsen utgör endast en verksamhet

Den verksamhet som varit föremål för miljönämndens beslut om tillsynsavgift utgörs av flygplatsverksamheten vid Luleå Airport. Att någon annan verksamhet än denna skulle vara föremål för den aktuella tillsynen har inte påståtts. Verksamheten är tillståndspliktig enligt vad som anges i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd då det är fråga om "flottiljflygplats eller civil flygplats med infrastruktur för militär flygverksamhet, om instrumentbanan på flottiljflygplatsen eller den civila flygplatsen är längre än 1 200 meter" (verksamhetskod 63.40).

Tillstånd till verksamheten vid Luleå Airport har beviljats Försvarmakten. Det har såvitt framkommit inte ifrågasatts att Försvarmakten bedriver flygplatsverksamhet på platsen och det torde i vart fall vara helt uppenbart att så är fallet då Försvarmakten bland annat har två stridsflygdivisioner lokaliserade där. Försvarmakten har även för egen del uppgett att man anser sig vara verksamhetsutövare, se Försvarmaktens yttrande till länsstyrelsen den 27 januari 2012. Att Försvarmakten bedriver verksamhet vid Luleå Airport och att denna verksamhet innefattar flygplatsverksamhet är alltså en utgångspunkt. Tillståndet för verksamheten avser flygplatsverksamhet, det vill säga själva anläggningen med dess infrastruktur.

Av motiveringen till länsstyrelsens avslagsbeslut framgår att länsstyrelsen grundar sitt ställningstagande på följande.

"I det nu aktuella fallet anser inte länsstyrelsen att det handlar om *ett* tillsynsobjekt, utan att den verksamhet som bedrivs av Swedavia utgör en självständig verksamhet som ska tillsynas enligt gällande regler. Den verksamhet som försvarsmakten bedriver inom angränsande och överlappande geografiskt område påverkar inte detta faktum."

Länsstyrelsen utgår i sitt beslut från att miljönämndens tillsyn grundar sig på tillståndsplikten enligt 9 kap. miljöbalken (jfr 2 kap. 29 § miljötillsynsförordningen). Ställningstagandet måste därför i praktiken förutsätta att det ska anses bedrivas två flygplatsverksamheter vid Luleå Airport och att åtminstone den verksamhet som inte bedrivs av Försvarsmakten är tillståndspliktig enligt verksamhetskod 63.40.

Vad som utgör en verksamhet måste bedömas utifrån praktiska omständigheter och de förväntade miljökonsekvenserna. En flygplats är en infrastrukturanläggning som består av anordningar för flygfarten. I det här fallet är det alltså anläggningen som utgör själva verksamheten. Det faller på sin egen orimlighet att betrakta en flygplats som något annat än *en* verksamhet.

Att Försvarsmaktens och Swedavias respektive delverksamheter skulle kunna tillståndsprövas var för sig är också uteslutet. Av motiven till miljöbalken och av praxis framgår att en samlad och integrerad miljöprovning är en förutsättning för att åstadkomma en helhetsbild av de olika miljöeffekter som en verksamhet riskerar att medföra. Detta syftar bl.a. till att en effektiv tillsyn ska kunna ske (se Miljööverdomstolens dom den 10 mars 2011 i mål M 4866-10). Tillsynen syftar i allt väsentligt till att säkerställa att tillståndet följs. Att bedriva tillsyn utifrån den teoretiska utgångspunkten att två flygplatsverksamheter ska anses bedrivas vid en och samma infrastrukturanläggning vore således inte förenligt med ändamålet med tillsynen.

Begreppet verksamhetsutövare

Som framgår av avsnittet ovan kan det knappast ifrågasättas att Försvarsmakten är verksamhetsutövare. Eftersom det redan fanns en verksamhetsutövare som ansvarar

för den tillståndsgivna verksamheten enligt miljöbalken är det inte relevant att, som länsstyrelsen gör, ta ställning till huruvida Swedavia kan anses vara verksamhetsutövare enligt den definition av begreppet som framgår av Mark- och miljööverdomstolens praxis. Oaktat detta är länsstyrelsens resonemang, med hänsyn till vad som anförs i det följande, felaktigt.

Begreppet verksamhetsutövare är inte definierat i miljöbalken. I praxis har verksamhetsutövaren ansetts vara den som har rättslig och faktisk möjlighet att vidta åtgärder. I MÖD 2005:64 konstaterade Miljööverdomstolen att ett visst bolag var att anse som verksamhetsutövare bland annat då bolaget enligt avtal ansvarade för underhåll samt för att erforderliga lov och tillstånd fanns. Avtalsförhållandet var ett faktum som medförde att bolaget hade faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder i verksamheten. Det går alltså inte att som länsstyrelsen bortse från avtalen mellan Swedavia och Försvarmakten med hänvisning till att tillsynsansvaret inte är en civilrättslig angelägenhet. Av avtalen mellan Swedavia och Försvarmakten framgår att såsom ansvaret är fördelat mellan parterna är det Försvarmakten som har de rättsliga och faktiska möjligheterna att vidta åtgärder med anledning av tillsyns- och tillståndsbeslut. Försvarmakten ansvarar för fälthållning (snöröjning, gräsklippning, sopning), räddningstjänst, underhåll av banljus, instrument- och landningssystem vid flygplatsen. Fortifikationsverket är som fastighetsförvaltare ansvarigt för genomförandet av tekniska åtgärder. Swedavia sköter med stöd av avtalen en civil terminal med ramp, en fordonsverkstad av mycket begränsad omfattning samt en återvinningsanläggning för glykol. Detta ansvarsområde innebär inte att Swedavia har rättsliga och faktiska möjligheter att utöva kontroll över flygplatsverksamheten. Sammanfattningsvis är flygplatsverksamheten att betrakta som en verksamhet, som utövas av Försvarmakten och som Generalläkaren exklusivt utövar tillsyn över. Miljönämnden i Luleå har inget rättsligt stöd för att tillägna sig tillsyn.

Miljönämndens yttrande

Enligt miljönämndens uppfattning finns det vid Luleå Airport ett flertal verksamhetsutövare som verkar under ett och samma tillstånd, nämligen det som innehas av Försvarmakten och som omfattar den samlade verksamheten vid Luleå Airport.

Som exempel nämner miljönämnden två företag som bedriver bensinstation respektive flygbränslehantering vid Luleå Airport. Båda dessa verksamheter verkar emellertid, Swedavia veterligt, under sitt eget separata tillstånd respektive anmälan enligt miljöbalken.

Miljönämndens uppfattning tycks baserad på en sammanblandning av begreppen "näringsidkare" och "verksamhetsutövare enligt miljöbalken". Det är riktigt att ett flertal näringsidkare bedriver kontinuerlig verksamhet vid Luleå Airport. Alla dessa näringsidkare är däremot inte för den sakens skull att anse som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Tvärtom skulle ett sådant betraktelsesätt få orimliga konsekvenser, inte minst ur tillsynssynpunkt. Som jämförelse kan nämnas att det på Stockholm Arlanda Airport finns c:a 250 näringsidkare som bedriver kontinuerlig verksamhet. Det säger sig självt att den operativa tillsynen över den miljöfarliga verksamheten vid den flygplatsen skulle försvåras och bli avsevärt dyrare samt mindre effektiv om flera tillsynsmyndigheter, sinsemellan, skulle bedöma vilken av myndigheterna som vore bäst lämpad att utöva den operativa tillsynen för var och en av dessa näringsverksamheter.

Naturvårdsverkets synpunkter

Naturvårdsverket menar, av samma skäl som miljönämnden, att det finns ett flertal verksamhetsutövare enligt miljöbalken vid Luleå Airport, en inställning som är orimlig av skäl som redovisats ovan. Naturvårdsverket anför vidare att "*berörda operativa tillsynsmyndigheter måste samarbeta och tillsammans komma fram till vem som är operativ tillsynsmyndighet i varje tillsynssituation.*" Det saknas en dimension i verkets resonemang.

Om flera myndigheter ska samordna tillsynen över en och samma verksamhet uppstår naturligtvis merarbete och tillsynen blir därmed dyrare för verksamhetsutövare jämfört med om det är en tillsynsmyndighet som svarar för den operativa tillsynen. För att det ska vara rimligt att belasta verksamhetsutövare enligt miljöbalken med sådana högre kostnader, måste dessa rimligen kunna motiveras med en ökad miljönytta. För flygplatsverksamhet är detta fallet beträffande flygsäkerhet. Flygplatsverksamheter tillståndsprövas enligt såväl miljöbalken som luftfartslagen. Till-

ståndsmyndigheterna är olika beroende på att provningarna bara delvis är överlappande och därför kräver olika kompetenser. Även den operativa tillsynen kräver olika kompetenser, varför Transportstyrelsen, som besitter särskild flygsäkerhetskompetens, utövar tillsynen enligt luftfartslagen. För tillsynen enligt miljöbalken krävs en annan kompetens.

Emissionerna från verksamheten är av samma slag oavsett om det är militära eller civila flygplan som trafikerar flygplatsen. Generalläkaren och länsstyrelsen/miljönämnden behöver sålunda besitta samma kompetens för att kunna utöva den operativa tillsynen enligt miljöbalken över en flygplats. Naturvårdsverket beaktar inte detta i sin skrivelse.

Konklusion

Vare sig Naturvårdsverket eller miljönämnden har ens påstått att miljönämnden besitter någon kompetens för utförande av operativ tillsyn enligt miljöbalken över Luleå Airport som Generalläkaren saknar. Miljönämnden har sålunda inte visat att de ökade tillsynskostnader för Swedavia som följer av nämndens beslut resulterar i någon ökad miljönytta. Nämnden har därmed heller inte visat att de allmänna hänsynsreglema motiverar nämndens tillsynsinsatser. Nämndens föreläggande bör därför upphävas alternativt bör tillsynsavgiften jämkas till noll.

Miljönämnden

Förutsättningar för tillsynsavgift

Miljökontoret har inget att invända mot vad Swedavia anför i detta sammanhang och det har heller aldrig varit aktuellt för miljönämnden att bedriva tillsyn över, eller ta ut avgift för, Försvarmaktens verksamheter.

Begreppet Verksamhetsutövare

Försvarmakten har sökt och beviljats tillstånd för verksamheten vid Luleå Airport. Mot detta har miljökontoret inget att invända, inte heller mot att Försvarmakten bedriver verksamhet vid denna flygplats. Utöver Försvarmakten finns det dock andra, civila, verksamhetsutövare, som bedriver verksamhet inom ramen för tillståndet. Förutom Swedavia kan nämnas t.ex. Hyran i Norr AB, som bedriver ben-

sinstation och fordonstvätt, och Shell Aviation AB, som ansvarar för flygbränslehanteringen. Eftersom dessa verksamheter inte bedrivs av Försvarsmakten utan av civila verksamhetsutövare är det miljönämnden som ansvarar för tillsynen och då även kan ta ut en avgift för denna tillsyn. Så har skett de senaste åren.

Sammanfattning

Med hänvisning till det som sägs ovan så håller miljökontoret inte med om att det är Försvarsmakten som utövar all verksamhet vid flygplatsen och inte heller att Generalläkaren *exklusivt* utövar tillsynen. Vad Swedavia menar med att miljönämnden skulle "tillägna" sig tillsynen har miljökontoret svårt att förstå då fördelningen av tillsynsansvaret framgår av miljötillsynsförordningen. I och med detta har miljönämnden ett ansvar och måste också ta detta ansvar. Däremot krävs det naturligtvis ett samarbete mellan tillsynsmyndigheterna för att reda ut vilken tillsynsmyndighet som är operativ i de fall detta inte är självklart.

Avgiftens storlek

Den beslutade tillsynsavgiften är rimlig i förhållande till den arbetsinsats som kan förväntas. Om det i framtiden, när tillsynen har kommit igång ordentligt och eventuella frågetecken om fördelning av tillsynsansvar m.m. har retts ut, visar sig att tillsynsavgiften är för hög i förhållande till tillsynsbehovet kan denna reduceras ytterligare.

Swedavias yttrande

Swedavia har angett att de två verksamheter som miljönämnden tagit som exempel verkar under separat tillstånd respektive anmälan. Det verkliga förhållandet är att det inte finns något eget separat tillstånd för flygbränslehanteringen. Bensinstationen anmälde under slutet av förra året en förändring av fordonstvätten till tillsynsmyndigheten (miljönämnden). Så där finns ett beslut i ett anmälningsärende sedan 2012. Före detta fanns inga beslut i anmälningsärenden för denna verksamhet.

Miljönämnden har inte blandat ihop begreppen. Vilka näringsidkare som är att anse som verksamhetsutövare vid Luleå Airport behöver de ta ställning till. För att kunna bedöma vem de ska rikta tillsynen mot, och även vilken tillsynsmyndighet som är

operativ. Detta handlar inte om att bedöma vilken myndighet som är "bäst lämpad" utan styrs av miljötillsynsförordningen. Oavsett vilken myndighet som bedriver tillsynen ska denna ha de resurser och den kompetens som krävs för att utöva tillsynen på ett bra sätt. Avslutningsvis vill nämnden påpeka att den överenskommelse som träffades mellan Generalläkaren och Luleå kommun 2001 byggde på en missuppfattning om gällande regler och har ingen praktisk betydelse i nuläget då myndigheter inte kan komma överens om något som strider mot regler i en förordning.

DOMSKÄL

Vem ska betala tillsynsavgift och vad är tillsynens syfte?

Avgift för tillsyn ska enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken betalas av *den som driver en verksamhet som är tillståndspliktig* enligt avdelning 1 i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Syftet med tillsynen är att kontrollera att tillståndet och dess villkor följs, samt att verksamhetsutövaren själv skall kunna överblicka vilka krav som gäller och få förutsättningar att följa upp och utveckla sitt miljöarbete (prop. 1997/98:45, del 1, s 171).

Är verksamheten tillståndspliktig?

Den verksamhet som bedrivs på Luleå-Kallax Airport är enligt 9 kap. 1 § miljöbalken (MB) att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Verksamheten har beteckningen B, sifferkod 63.40 (Flottiljflygplats eller civil flygplats med infrastruktur för militär flygverksamhet, om instrumentbanan på flottiljflygplatsen eller den civila flygplatsen är längre än 1 200 meter), i bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och kräver därmed tillstånd. Någon annan kod än 63.40 har inte åberopats av miljönämnden i dess beslut.

Tillståndsplikten gäller således vare sig flygplatsen är en civil flygplats eller – som i detta fall – en flottiljflygplats, dvs. en militär flygplats.

Vem driver verksamheten, dvs. vem är att anse som verksamhetsutövare?

Dåvarande Koncessionsnämnden för miljöskydd lämnade i beslut den 3 april 1995 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 39 000 inom den civila flygverksamheten. Regeringen lämnade i beslut den 10 juni 1999 Försvarsmakten tillstånd enligt miljöskyddslagen till ändring av verksamheten.

Den tillståndspliktiga miljöfarliga verksamhet, som kan läggas (och har lagts) till grund för tillsynsavgift, är som framgått ovan flottilflygplats eller civil flygplats av viss beskaffenhet. Det har inte ens påståtts att Swedavia har sökt och beviljats något tillstånd för sin verksamhet på Luleå-Kallax flygplats. Länsstyrelsens inställning att Swedavia bedriver en egen, självständig verksamhet på flygplatsen skulle leda till slutsatsen att den verksamheten i så fall bedrivs utan erforderliga tillstånd. Det framstår enligt mark- och miljödomstolen som uppenbart att detta inte är en rimlig tolkning, utan att den miljöfarliga verksamheten vid flygplatsen, innefattande såväl militär som civil flygverksamhet, bedrivs med stöd av det tillstånd som Försvarsmakten beviljats.

Begreppet verksamhetsutövare har inte definierats i miljöbalken, utan det har överlämnats till rättspraxis att lösa denna fråga. I praxis har den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta en åtgärd betraktats som verksamhetsutövare.

Att en tillståndshavare/verksamhetsutövare väljer att köpa in tjänster från andra företag kan inte i sig frånta denne rollen som verksamhetsutövare i det nu aktuella hänseendet, utan det krävs även andra omständigheter.

Miljööverdomstolen (MÖD) har i en dom 2005-11-03, MÖD 2005:64, konstaterat att förhållandena i det enskilda fallet har stor betydelse för vem som skall ses som verksamhetsutövare. I det fallet hade ett bolag (SITA) enligt avtal från flera bolag ett uppdrag att ställa i ordning en återvinningsstation och underhålla den så att den hölls i gott skick. Det var också av betydelse att SITA enligt avtalet skulle svara för att erforderliga lov och tillstånd fanns. SITA bedömdes i det fallet ha en sådan

ställning att det både hade den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter, varför bolaget borde betraktas som verksamhetsutövare.

Beträffande verksamheten vid Luleå-Kallax flygplats finns ett flygplatsramavtal för samarbetet mellan Försvarmakten och Luftfartsverket, numera Swedavia. Av avtalet framgår att rätten för Luftfartsverket att nyttja militär flygplats kan begränsas eller upphöra vid höjd försvarsberedskap eller om statsmakterna så beslutar. Försvarmakten har också rätt att vid vissa förhållanden besluta om inskränkningar i den civila verksamheten eller, när särskilda skäl föreligger, tillfälligt helt eller delvis återta meddelade tillstånd till flygning och tillfälligt begränsa flygverksamheten. Av ramavtalet framgår också att för militära flygplatser enligt avtalet är Försvarmakten såsom verksamhetsutövare ansvarig för egenkontroll, tillsynsfrågor och miljörapporter och för civila flygplatser enligt samma avtal är Luftfartsverket på motsvarande sätt verksamhetsutövare.

Vidare finns mellan Försvarmakten och Luftfartsverket ett flygplatsavtal, varav framgår bland annat att flygplatsen upplåts för civil luftfart inklusive fraktflygverksamhet i enlighet med flygplatsens verksamhetstillstånd och i den utsträckning som framgår av gällande miljöbeslut, att det finns regler för militär luftfart och bestämmelser för civil luftfart, som Försvarmakten åtar sig att följa, samt att ansökan om dispenser från gällande civila normer ska inges till Transportstyrelsen av Norrbottens flygflottilj (Försvarmakten) med underlag från Luftfartsverket.

Det är enligt mark- och miljödomstolens uppfattning tydligt att den – i och för sig tillståndspliktiga – verksamhet som Swedavia bedriver på Luleå-Kallax flygplats bedrivs inom ramen för det tillstånd som innehas av Försvarmakten. Det framgår av avtalen att det är Försvarmakten som har den faktiska och rättsliga möjligheten att vidta åtgärder beträffande verksamheten på flygplatsen. Någon motsvarande möjlighet för Swedavia följer varken av tillståndet eller av avtalen.

Mot bakgrund av det anförda är det således Försvarmakten – och inte Swedavia – som i detta fall är att betrakta som verksamhetsutövare i miljöbalkens mening, dvs.

den som driver den tillståndspliktiga verksamheten, och som därför enligt 2 kap. 1 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken skulle kunna åläggas att betala tillsynsavgift. Något stöd för att vid denna bedömning ålägga Swedavia att betala tillsynsavgift finns inte.

Vem har ansvar för tillsynen enligt miljöbalken?

Generalläkaren har enligt 26 kap. 3 § MB och 2 kap. 4 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ansvar för den operativa tillsynen i fråga om samtliga (förutom ett inte här aktuellt undantag) verksamheter och åtgärder inom Försvarmakten.

Att någon annan tillsynsmyndighet, såsom länsstyrelsen eller miljönämnden – parallellt med eller i stället för generalläkaren – skulle bedriva tillsyn över en verksamhet som bedrivs inom ramen för och med stöd av ett tillstånd som lämnats till Försvarmakten och som inkluderar denna verksamhet, framstår i detta fall inte som möjligt.

Mark- och miljödomstolens slutsats

På grund av det anförda saknas rättslig grund för miljönämndens beslut att debitera Swedavia AB tillsynsavgift. Beslutet skall därför, med ändring av länsstyrelsens beslut, upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 16 april 2013.

Pia Sandeskog

Henrik Bergström

I domstolens avgörande har deltagit hyresrådet Pia Sandeskog och tekniska rådet Henrik Bergström. Föredragande har varit beredningsjuristen Linda Lundmark.