

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
7891-13

meddelad i Stockholm den 28 oktober 2014

SÖKANDE

Se bilaga (här borttagen)

Ombud för samtliga:
Gunilla Högberg Björck
GBH Miljörätt
Kattfotstigen 2
197 34 Bro

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Miljödepartementet) beslut den 14 november 2013, M2011/1757/Me, i fråga om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och utökad flygplatsverksamhet m.m. vid Uppsala flygplats, Ärna, Uppsala kommun, se bilaga (här borttagen)

SAKEN

Rättsprövning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 152521

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00

E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

Försvarsmakten ansökte hos Länsstyrelsen i Uppsala län, miljöprövningsdelegationen, om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken till befintlig militär och civil flygverksamhet samt ny tillkommande civil flygverksamhet vid Uppsala flygplats, Ärna, på vissa fastigheter i Uppsala kommun. Den befintliga verksamheten utgjordes av dels militär luftfart, dels civil luftfart i form av helikopter- och flygklubbsverksamhet. Med ny tillkommande flygplatsverksamhet avsågs kommersiell flygtrafik i linjefart.

Länsstyrelsen i Uppsala län, miljöprövningsdelegationen, meddelade det sökta tillståndet i beslut den 17 mars 2010.

Flera organisationer och enskilda överklagade beslutet hos Nacka tingsrätt (miljödomstolen). Miljödomstolen överlämnade i enlighet med 21 kap. 7 § miljöbalken med eget yttrande ärendet till regeringen för avgörande. Domstolen tillstyrkte att tillstånd ges till militär luftfart samt övrig befintlig flygverksamhet men avstyrkte att tillstånd ges till kommersiellt linjeflyg och övrig utökad civil flygverksamhet.

Av miljödomstolens yttrande framgår bl.a. följande. Domstolen konstaterar att de krav som ställs på en lokaliseringsutredning varierar från fall till fall och beror bl.a. på hur stora motstående intressen som finns. Samtidigt konstateras att det finns risk att civil flygverksamhet kan medföra påtaglig påverkan på miljön och att det finns avsevärda intressen mot att lokalisera civilflyg till flygplatsen. Med tanke på den omfattande störning som en flygplats generellt medför måste det vara en utgångspunkt att tillkommande verksamhet i möjligaste mån lokaliseras till befintliga flygplatser, eller sådana platser där störningarna är acceptabla. Det har visserligen bedrivits flygtrafik vid Ärna sedan lång tid. Omgivningsförhållandena är dock sådana att ny och till drygt fem gånger utökad verksamhet på platsen inte utan vidare kan godtas. I sådant fall måste det av utredningen stå klart att den valda platsen framstår som det bästa alternativet. Utredningen i målet kan inte anses visa att det saknas bättre alternativ till att lokalisera den aktuella

Mål nr
7891-13

verksamheten till Ärna. Lokaliseringsutredningen kan därmed inte anses uppfylla gällande krav. Vidare finner miljödomstolen att miljökonsekvensbeskrivningen är bristfällig även i andra avseenden.

I det nu klandrade avgörandet avslag regeringen överklagandena.

YRKANDEN M.M.

Sökandenas talan

Klimataktion Uppsala, Naturskyddsföreningen i Uppsala län och Uppsala naturskyddsförening samt 69 enskilda ansöker genom gemensamt ombud om rättsprövning av regeringens beslut och yrkar att det ska upphävas. Sökandena anför bl.a. följande.

Försvarsmakten är fel sökande i ärendet. Enligt miljöbalken ansvarar den fysiska eller juridiska person som bedriver eller avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet för denna. Det är den som avser att bedriva en sådan verksamhet som ska ansöka om tillstånd för denna enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Rätt sökande är Uppsala Airport AB.

Regeringens beslut strider mot 20 § förvaltningslagen (1986:223) eftersom det saknar tillräcklig motivering. Den motivering som ges är anmärkningsvärt innehållslös. Det framgår överhuvudtaget inte på vilket sätt regeringen prövat ärendet enligt miljöbalkens bestämmelser.

Beslutet strider mot bestämmelserna i miljöbalken om lokalisering, främst 2 kap. 6 §, men även de som gäller hushållning i 3 och 4 kap., miljökvalitetsnormer i 5 kap., områdesskydd i 7 kap. och artskydd i 8 kap. Det strider också mot bestämmelser i förordningar om miljökvalitetsnormer och i artsskyddsförordningen (2007:845). Dessutom har Försvarsmakten inte visat hur den planerade verksamheten förhåller sig till ramvattendirektivet.

När det gäller lokaliseringen har ändamålet för verksamheten stor betydelse för prövningen. Inte vilken ändamålsformulering som helst kan accepteras. Det krävs att ändamålet är generellt eller objektivt bestämt med anknytning till verksamhetstypen som sådan. Ändamålet här är inte att bedriva en flygplats med civilt lågprisflyg vid just Ärna och det kan inte heller sägas vara att bedriva civilt lågprisflyg tillsammans med militär flygplatsverksamhet. Det objektiva målet måste i stället anses vara att bedriva en ny flygplats för lågprisflyg och då är nästa steg om lokaliseringen av en sådan verksamhet är lämplig vid Ärna. I närheten finns ett stort antal boende, skolor och förskolor, arbetsplatser samt andra viktiga samhällsfunktioner såsom Uppsala-Vattholmaåsarna och Tunåsen, som tillsammans utgör ett av Sveriges största grundvattenmagasin, Fyrisån. Vidare finns där den särskilt skyddsvärda kulturmiljön vid Gamla Uppsala och Valsgårde samt Natura 2000-områdena Fullerö backar, Fyrisåns dalgång, Ekeby-Ånge och Storskogen. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den risk för stora skador och olägenheter i form av bl.a. bullerstörningar, luftföroreningar och vattenföroreningar som verksamheten kan antas medföra är lokaliseringen inte tillåtlig enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

För att kunna utröna om en plats är lämplig måste alltid övervägas om det finns alternativa platser som är bättre. Det är sökanden som ska visa att ingen lämpligare plats finns. Den miljökonsekvensbeskrivning som ligger till grund för ansökan lever inte upp till kraven i 6 kap. 7 § miljöbalken.

Regeringens yttrande

Regeringen, som beretts tillfälle att yttra sig i målet, anför följande.

Regeringen fann i sitt beslut ingen anledning att ifrågasätta att Försvarmakten i egenskap av nuvarande flygplatshållare och verksamhetsutövare stod som sökande av tillstånd enligt miljöbalken i aktuellt ärende. I beslutet har regeringen redovisat de skäl som bestämt utgången. De miljöfarliga verksamheter som kommer på regeringens bord för prövning har generellt sett en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå ett slutligt ställningstagande. Länsstyrelsens, miljöprövningsdelegationen,

Mål nr
7891-13

tillstånd avser både militära och civila verksamheter, befintliga och tillkommande. Kommersiell linjeflygverksamhet har inte tidigare bedrivits på Uppsala flygplats, Ärna, och det är denna verksamhet som medför att flygplatsen blir tillståndspliktig enligt miljöbalken. Befintlig verksamhet på flygplatsen har funnits under lång tid. Det är således inte fråga om att anlägga en ny flygplats. Även den befintliga verksamheten har miljöeffekter som tillsynsmyndigheten har haft och har ansvar för att bevaka.

Länsstyrelsen gjorde i sin tillståndsprövning en granskning av miljöeffekter och miljörisker som redovisas i tillståndsbeslutet. För tillståndet gäller 19 villkor. De berör bl.a. buller, klimat och utsläpp till luft, utsläpp till yt- och grundvatten samt kontroll. Efter en provotid kommer ytterligare och slutliga villkor att föreskrivas för bl.a. in- och utflygningsvägar för det civila flyget och dagvattenutsläpp i Fyrisån. Under provotiden ska Försvarmakten genomföra kompletterande utredningar i dessa frågor. Fyra provisoriska föreskrifter som ska gälla under provotiden beslutades också. Möjlighet att fastställa ytterligare villkor överläts åt tillsynsmyndigheten utöver de tillsynsåtgärder som redan följer av miljöbalken. Tillståndet utgör ett beslut enligt 9 kap. miljöbalken. Det befriar inte Försvarmakten från skyldigheten att uppfylla de krav som gäller enligt andra bestämmelser för den verksamhet som tillståndet avser. Tillsynsmyndigheten har ett stort ansvar för den operativa tillsynen av flygplatsen och över att verksamheten följer miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av balken samt även tillämpliga EU-förordningar.

Anläggandet av en flygplats är en mycket stor samhällsinvestering. De militära flygplatserna anlades för att tillgodose militära behov. Mark har tagits i anspråk och infrastrukturinvesteringar har gjorts. Uppsala flygplats, Ärna, är den enda rimliga lokaliseringen av den befintliga militära verksamheten utifrån de beslut som riksdagen och regeringen fattat. En breddad användning av en redan gjord infrastrukturinvestering är önskvärd och lämplig från samhällsekonomisk synpunkt. Genom att upplåta en militär flygplats även för civil linjeflygverksamhet, eller en civil flygplats även för militär flygverksamhet, uppnås synergieffekter och ekonomiska besparingar. Samutnyttjande av detta slag finns redan på flygplatserna Ronneby och Luleå/Kallax, vilka båda är militära flygplatser, som sedan länge är upplåtna även för civil linjeflygtrafik. På motsvarande sätt finns i Visby en civil flygplats upplåten även för militär trafik. De resurser som redan tagits i anspråk kan på så vis användas på ett mer effektivt sätt samtidigt som kostnaderna för flygplatsen kan delas av staten med andra intressenter. Med en tillkommande kommersiell linjeflygverksamhet på Uppsala flygplats, Ärna, kan bansystem, flygledningstorn, inflygningshjälpmedel m.m.

Mål nr
7891-13

användas av båda parter på ett för samhället sammantaget mer effektivt sätt. En samlokalisering kan därför ge stora samordningsvinster.

Sammanfattningsvis anser regeringen att vad sökandena anfört inte utgör skäl till någon annan bedömning än den som gjordes i regeringens beslut den 14 november 2013.

Muntlig förhandling

Högsta förvaltningsdomstolen har hållit muntlig förhandling i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Av 2 § rättsprövningslagen framgår att även en sådan miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken kan ha rätt att ansöka om rättsprövning. Enligt 7 § rättsprövningslagen ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Det gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövning innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Försvarmakten som tillståndssökande

Sökandena har gjort gällande att Försvarmakten inte är rätt sökande i tillståndsärendet.

Uppsala flygplats är en militär övningsflygplats. Försvarmakten är flygplatshållare och kommer att bedriva verksamhet där även i fortsättningen. Att Försvarmakten har planer på att låta en privat aktör utföra delar av verksamheten innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte att Försvarmakten inte skulle vara rätt tillståndssökande.

Beslutets motivering

Sökandena har anfört att regeringens beslut strider mot 20 § förvaltningslagen. Enligt denna bestämmelse ska ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Förvaltningslagen är inte direkt tillämplig i regeringsärenden men i praxis följs de principer som kommit till uttryck i förvaltningslagen i stor utsträckning också vid handläggningen av regeringsförvaltningsärenden.

Regeringens motivering i beslutet är mycket kortfattad. Beslutet gäller tillstånd till en miljöfarlig verksamhet som uppenbarligen kan medföra påtagliga olägenheter i olika avseenden, och flera betydande invändningar mot det sökta tillståndet, bl.a. från miljödomstolen, har inte bemötts särskilt i beslutet. I regeringens yttrande i målet har dock numera vissa kompletterande upplysningar lämnats. Även om det kunde finnas anledning att anse att regeringens beslut borde ha haft en mera utförlig och klar motivering har beslutet enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte sådana brister att det finns skäl att upphäva det på den nu åberopade grunden.

Rättsprövningen i övrigt

Sökandena har invändningar mot främst valet av plats för den utökade civila verksamheten och mot den miljökonsekvensbeskrivning som upprättats. Miljödomstolen har framfört liknande synpunkter.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår den s.k. försiktighetsprincipen, att alla som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I 2 kap. 6 § miljöbalken anges att det för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett vatten- eller markområde ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Enligt 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken syftar en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. till att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Av 6 kap. 7 § första stycket framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla det angivna syftet. Enligt samma paragraf andra stycket 4 ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga.

Högsta förvaltningsdomstolen gör följande bedömning.

Det kan konstateras att lagtexten inte innehåller någon precisering i fråga om vilka krav som ska vara uppfyllda på redovisningen beträffande alternativa platser för

en verksamhet. Som miljödomstolen pekat på bör kraven kunna variera från fall till fall. För försvarets verksamhet bör dock framhållas att det i förarbetena uttalas att försvarspolitiska, militärstrategiska och ekonomiska skäl kan medföra att den befintliga lokaliseringen och den ändrade verksamheten är det enda rimliga alternativet utifrån de beslut som riksdag och regering fattat (prop. 1997/98:45 del 2 s. 63).

I ärendet finns enbart en summarisk redovisning i fråga om möjligheten till en alternativ placering av den utökade civila flygverksamheten. Bakgrunden till detta är de speciella förutsättningar som råder i och med att militär verksamhet ska bedrivas vid flygplatsen även i framtiden och att man genom en samlokalisering med en tillkommande civil verksamhet uppnår synergieffekter och ekonomiska besparingar. Med hänsyn till det försvarsintresse som sålunda gör sig gällande i ärendet kan det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte ställas några högre krav på redovisningen av alternativa placeringar.

Sökandena framhåller att den planerade civila verksamheten riskerar att medföra stora skador och olägenheter för människors hälsa och miljön i form av bl.a. bullerstörningar, luftföroreningar och vattenföroreningar. Det kan konstateras att de negativa effekter som sökandena nu hänvisar till i allt väsentligt har redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen och övrigt underlag för regeringens beslut. Risken för sådana effekter har också lett till att Försvarsmakten i ett tidigare skede fått komplettera sin ansökan och till att länsstyrelsen i sitt tillståndsbeslut ställt upp ett flertal villkor för att godkänna ansökningen.

De i målet tillämpliga bestämmelserna är relativt allmänt hållna och ger myndigheterna ett förhållandevis stort utrymme för bedömningar. Högsta förvaltningsdomstolen anser inte att vad som framkommit ger vid handen att miljökonsekvensbeskrivningen har sådana brister att den inte kan godtas. Inte heller kan det anses att den bedömning som regeringen gjort beträffande lokalisering av ny civil verksamhet till flygplatsen står i strid med miljöbalken.

Mål nr
7891-13

Det har i övrigt i målet inte framkommit att regeringen vid beslutsfattandet skulle ha felbedömt fakta eller överskridit gränserna för det handlingsutrymme som finns i tillståndsärendet eller att det vid handläggningen förekommit något fel som kan ha påverkat utgången i ärendet. Det framgår inte heller klart av omständigheterna i målet att beslutet på annat sätt strider mot någon rättsregel.

Det anförda innebär att regeringens beslut ska stå fast.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Nils Dexe, Margit Knutsson, Erik Nymansson och Elisabeth Rynning.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Cecilia Holmdahl.