

Målnummer: M8471-03**Avdelning:** 13**Avgörandedatum:** 2006-05-24**Rubrik:**

Föreläggande att förse fartygsmotorer med katalytisk avgasrening-----En miljönämnd hade förelagt några rederier att se till att samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som respektive rederi utnyttjade i sin färjetrafik inom ett hamnområde skulle vara utrustade med selektiv katalytisk avgasrening. Vissa fartyg förde svensk och andra utländsk flagg. Miljööverdomstolen (MÖD) fann till skillnad mot underinstanserna inte något hinder för ett tillsynsinslagande av miljönämnden och förelade rederierna att installera rening i enlighet med miljönämndens yrkande. MÖD fann bland annat följande. Färjetrafiken utgör inte miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens definition. Miljönämnden har dock ett ansvar för tillsyn av hälsoskyddet inom kommunen som inte enbart gäller miljöfarliga verksamheter. Internationell rätt innebär i detta fall inte hinder för en kuststat att med rättsliga medel ingripa mot ett utländskt fartyg som anlöper svensk hamn om det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av kuststatens miljölagstiftning. Föreskrifter enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg hindrar inte att det ställs stängare krav på grund av miljöbalkens regler när det gäller begränsning av utsläpp av kväveoxider från fartygsmotorer. Sjöfartsverkets befogenhet som tillsynsmyndighet enligt lagen om föroreningar från fartyg begränsar inte den kommunala nämndens befogenhet som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Enligt MÖD var ett tillsynsinslagande i detta fall befogat eftersom miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid riskerade att överskridas i kommunen samtidigt som färjetrafikens utsläpp inte var obetydliga och deras bidrag till kvävedioxidhalterna inte försumbara.

Lagrum:

- 2 kap. 3 § och 7 §, 9 kap. 1 §, 26 kap. 3 § och 9 § miljöbalken (1998:808)
- 4 § förordningen (2001:527) om miljö kvalitetsnormer för utomhusluft
- Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (UNCLOS)
- Annex VI i 1973 och 1978 års internationella konvention om förhindrande av havsförorening från fartyg (MARPOL 73/78)
- Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg
- Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2005:8) om åtgärder mot förorening från fartyg

Rättsfall:

REFERAT**ÖVERKLAGADE AVGÖRANDEN**

Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 30 oktober 2003 i mål nr M 379-02 och M 380-02, se bilaga A

KLAGANDE

Miljönämnden i Helsingborgs kommun, 251 89 Helsingborg

MOTPARTER

1. HH-Ferries AB, Oceangatan 2, 252 25 Helsingborg

Ombud: advokaterna LBF, MA och RL

2. Sundbusserne A/S, Jernbanevej 10, 3000 Helsingør, Danmark

Ombud: advokaten PH

SAKEN

Föreläggande vid vite att förse fartygsmotorer med selektiv katalytisk avgasrening

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen upphäver miljödomstolens dom i mål nr M 379-02 och M 380-02 samt Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 13 september 2002, 505-30190/00 och 505-31501/00 avseende HH-Ferries AB och Sundbusserne A/S, och förordnar med ändring av Miljönämndens i Helsingborgs kommun beslut den 28 september 2000, § 146, såvitt avser HH-Ferries AB och Sundbusserne A/S att följande skall gälla.

HH-Ferries AB skall tillse att samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som bolaget utnyttjar i sin färjetrafik inom Helsingborgs hamnområde senast den 31 december 2006 är utrustade med selektiv katalytisk avgasrening.

Sundbusserne A/S skall tillse att samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som bolaget utnyttjar i sin färjetrafik inom Helsingborgs hamnområde senast den 1 juni 2007 är utrustade med selektiv katalytisk avgasrening.

Föreläggandet avser inte extra fartyg som - efter miljönämndens godkännande i varje särskilt fall - insätts tillfälligt under högsäsong eller då ordinarie fartyg tillfälligt tas ur trafik på grund av översyn, haveri eller liknande skäl.

För Sundbusserne A/S förenas föreläggandet med vite på 500 000 kr för varje fartyg där föreläggandet inte iakttas inom föreskriven tid.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING Bakgrund

	3	Yrkanden i	
Miljööverdomstolen i			3 Utveckling av talan
Miljööverdomstolen			Miljönämnden
	4		HH-
Ferries		9	Sundbussar
na		11	Yttranden m.m. i
Miljööverdomstolen		11	Sjöfartsv
erker		11	Naturvårdsverk
et	14		Kemikalieinspektionen
	18		Länsstyrelsen i Skåne
län	18		Miljööverdomstolens
domskäl	18		Miljönämndens
tillsynsansvar enligt miljöbalken	18		Förhållandet till
internationell rätt	19		Förhållandet mellan
miljönämnden och Sjöfartsverket		som	
tillsynsmyndigheter		20	Är ett
tillsynsingripande			

befogat?
fallen

21
21

Åtgärdskraven i de enskilda
Rättegångskostnader

22

BAKGRUND

Miljönämnden i Helsingborgs kommun (miljönämnden) förelade i beslut den 28 september 2000 rederierna Scandlines AB, Scandlines Danmark A/S, Scandlines Öresund I/S, Helsingborg-Helsingör Färjorna AB - numera HH-Ferries AB - (HH-Ferries) samt Sundbusserne A/S (Sundbussarna) att senast den 1 maj 2001 respektive 1 maj 2002 (Sundbussarna) ha tillsett att samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som respektive rederi utnyttjar i sin färjetrafik inom Helsingborgs hamnområde är utrustade med selektiv katalytisk avgasrening. Föreläggandena var förenade med viten.

Rederierna överklagade miljönämndens beslut till Länsstyrelsen i Skåne län, som den 13 september 2002 beslutade att bifalla överklagandena och upphäva miljönämndens beslut. Miljönämnden överklagade länsstyrelsens beslut till miljödomstolen, som i den nu överklagade domen, avslog överklagandet.

Miljönämnden har återkallat sin talan mot Scandlinesbolagen och

Miljööverdomstolen har avskrivit målet i den delen.

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljönämnden har - såsom den slutligen bestämt sin talan - yrkat att Miljööverdomstolen skall upphäva miljödomstolens dom och länsstyrelsens beslut samt fastställa miljönämndens föreläggande till den del det riktar sig mot HH-Ferries och Sundbussarna med följande ändringar. HH-Ferries skall ha vidtagit åtgärderna senast den 31 december 2006 och Sundbussarna senast den 1 juni 2007. Miljönämnden har frånfällt sin begäran om att föreläggandet skall vara förenat med vite vad gäller HH-Ferries. För Sundbussarna kvarstår begäran om vite på 500 000 kr per fartyg.

HH-Ferries har bestritt miljönämndens yrkande. För det fall

Miljööverdomstolen skulle finna att miljönämnden är behörig att utfärda ett föreläggande av aktuellt slag yrkar HH-Ferries i första hand att målet avskrivs från vidare handläggning och i andra hand att miljönämndens talan ogillas.

HH-Ferries har vidare yrkat ersättning för sina rättegångskostnader i

Miljööverdomstolen från och med den 1 januari 2005 eller i vart fall från den 23 februari 2006.

Sundbussarna har bestritt miljönämndens yrkande. För det fall miljönämndens talan vinner bifall yrkar Sundbussarna att tiden för när åtgärderna skall vara vidtagna skall bestämmas till den 31 december 2007.

Vad gäller HH-Ferries yrkande om ersättning för rättegångskostnader har miljönämnden begärt att yrkandet i första hand skall avvisas och i andra hand avslås.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har hänvisat till vad man anfört vid miljödomstolen med följande tillägg.

Miljönämnden

Allmänt

Rederierna har ifrågasatt miljönämndens behörighet såsom tillsynsmyndighet. Det är därför viktigt för det framtida tillsynsarbetet att det klargörs vad miljönämnden får och inte får göra beträffande sjöfarten. Framtida

tillsynsfrågor är inte begränsade till utsläpp av kväveoxider utan andra risker för människors hälsa och miljö kan aktualiseras. Om rättsläget inte klargörs av Miljööverdomstolen kommer varje tillsynsärende att bli problematiskt.

Till stöd för sin talan har miljönämnden åberopat ett rättsutlåtande av professor Jonas Ebbesson om huruvida miljönämndens åtgärder strider mot Sveriges internationella förpliktelser. I utlåtandet, som är begränsat till nämnda fråga och inte avser kommunens kompetens enligt svensk rätt eller bedömningen av åtgärderna i förhållande till miljöbalkens allmänna hänsynsregler, görs sammanfattningsvis den bedömningen att de åtgärder som miljönämnden förelagt färjebolagen inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser, att Sverige såsom hamnstat kan utforma nationella miljöskyddskrav avseende luftkvaliteten som går längre än vad som följer av i 1973/78 års internationella konvention (och protokoll) till förhindrande av förorening till havs (MARPOL) samt att det sätt på vilket skyddskraven meddelats - även om det på sikt vore lämpligare med generella föreskrifter - inte är i strid med FN:s havsrättskonvention (UNCLOS).

Hamnstats möjlighet att införa och tillämpa nationella miljöskyddsregler gentemot utländska fartyg

En stats rätt att neka eller villkora utländska fartygs tillträde till vissa hamnar följer av internationell sedvanerätt, som blir tillämplig såvitt inte annat följer av internationella överenskommelser.

Den internationella regleringen av förorening från fartyg finns i första hand i MARPOL och UNCLOS. Därtill finns en rad regionala konventioner som rör sådan förorening, exempelvis 1992 års Östersjökonvention.

Både MARPOL och UNCLOS ålägger flaggstaten det primära ansvaret att utöva kontroll över och, vid överträdelser, beivra fartyg som seglar under dess flagg, men flaggstaten har ingen exklusiv jurisdiktion över fartyg som befinner sig i närheten av eller på andra staters territorier. Andra stater kan således, i egenskap av kust- eller hamnstat, föreskriva och verkställa miljöskyddsregler gentemot dessa fartyg. Kuststat är den stat inom vars kustvatten ett utländskt fartyg seglar. Hamnstat är den stat i vilken ett utländskt fartyg frivilligt angör hamn.

De miljöskyddskrav som MARPOL definierar utgör dels minimigränser för flaggstater, dels maximigränser för kuststater i förhållande till fartyg under deras jurisdiktion. Däremot innebär MARPOL:s skyddsregler inte någon maximigräns för hamnstater i förhållande till utländska fartyg. När MARPOL antogs 1973 pågick förhandlingarna om UNCLOS. I MARPOL, art 9 (2), anges därför att konventionen varken avsågs förhindra rättsutvecklingen mot UNCLOS eller staters uppfattning om kust- och hamnstatsjurisdiktion. MARPOL måste därför ses i ljuset av UNCLOS. Framför allt art 211(3), som reglerar hamnstats möjlighet att ställa ytterligare miljöskyddskrav. Det gäller även MARPOL:s certifikatbestämmelser, som syftar till att underlätta och enhetliggöra kontrollen av att MARPOL:s (och andra IMO-konventioners) krav är uppfyllda. Ytterligare kontroll av utländska fartyg beträffande efterlevnaden av internationella miljöskyddskrav skall i princip bara ske när det föreligger klara skäl för en mer ingående granskning. Om särskilda nationella miljöskyddsregler antagits, hindrar certifikatsreglerna däremot inte hamnstaten från att kontrollera efterlevnaden av dessa. Det följer, om inte

annat, just av att MARPOL måste tolkas i ljuset av UNCLOS regler.

Även om varken MARPOL eller UNCLOS hindrar stater från att ställa särskilda nationella krav som villkor för att fartyg skall få angöra deras hamnar, får denna möjlighet inte missbrukas. UNCLOS krav på skyndsamhet måste iakttas, och de nationella krav som går utöver MARPOL och UNCLOS måste kunna motiveras med sakliga skäl.

Dessutom får nationella miljöskyddsregler inte medföra diskriminering av utländska fartyg. Denna princip finns formulerad i UNCLOS, art 227. I likhet med andra internationella sammanhang där diskriminering är otillåten, innebär det ett förbud dels mot lagstiftning som uttryckligen gör en skillnad mellan fartyg från olika länder (diskriminering de jure), dels mot att myndigheter tillämpar neutrala regler på ett diskriminerande sätt (diskriminering de facto). Vidare fordras att utländska fartyg ges möjlighet att förutse vilka miljöskydds- och andra krav som ställs på dem för att få angöra hamn. Därför föreskriver UNCLOS, art 211(3), att stater som önskar införa särskilda krav för att begränsa föroreningar i syfte att skydda den marina miljön måste offentliggöra dessa krav på ett tillbörligt sätt ("give due publicity") samt meddela kraven till IMO ("competent international organization"). Stadgandet är i och för sig uttryckligen begränsat till åtgärder för att skydda den marina miljön. Med tanke på stadgandets syfte - att underlätta för utländska fartyg att förutse hamnstatens nationella krav - och på att frågan om luftförorening från fartyg inte hade aktualiserats i internationella sammanhang 1982 (när UNCLOS antogs), bör motsvarande krav på offentliggörande och rapportering gälla även för nationella skydds krav som syftar till att förbättra luftkvaliteten. Något hinder mot sådana krav uppställs likväl inte.

Miljönämndens åtgärder

Det aktuella målet avser Sveriges kompetens som hamnstat, inte kuststat. I folkrättsliga sammanhang avgör respektive stat vilken myndighet som skall utfärda föreskrifter, formulera krav och utöva den faktiska kontrollen. Om Sverige så önskar kan kontroll- och föreskriftsuppgifter delegeras till kommuner. Det är med andra ord en fråga för svensk rätt - som jag inte går in på ytterligare - huruvida kommunen, länsstyrelsen, Sjöfartsverket eller annan myndighet skall kontrollera utländska fartyg i svensk hamn. Avgörande för om miljönämndens åtgärder strider mot Sveriges internationella förpliktelser är däremot huruvida kraven (i) är diskriminerande, (ii) utformats på ett acceptabelt sätt, (iii) är sakligt motiverade, och (iv) kan anses ha offentliggjorts på ett tillbörligt sätt.

i) Diskriminering

Det finns ingenting i målet som antyder att åtgärderna skulle vara diskriminerande. Miljöbalkens regler, som miljönämnden tillämpat, gör ingen skillnad på inhemska och utländska utövare eller subjekt. Inte heller kan miljönämndens åtgärder anses medföra någon faktisk diskriminering. Av den information jag erhållit finns inget som antyder att någon åtskillnad har gjorts mellan svenska och utländska färjebolag som opererar i Helsingborgs hamn, ej heller mellan olika utländska färjebolag. Med tanke på de berörda färjornas omfattande verksamhet och starka koppling just till Helsingborgs hamn är det inte heller diskriminerande att ställa hårdare krav på dessa fartyg än på andra fartyg som angör hamnen mer sällan. Diskriminering måste bedömas i

förhållande till likartade verksamheter, inte i förhållande till all sjöfart.

ii) Formen för de särskilda villkoren

Medan åtskilliga artiklar i UNCLOS avser nationella lagar och föreskrifter, reglerar UNCLOS, art 211(3) särskilda nationella krav som villkor för angörande av hamn ("particular requirements ... as a condition for the entry of foreign vessels into their ports"). Det antyder att de särskilda kraven kan tänkas formuleras inte bara genom generella normer (lag, förordning eller föreskrift), utan också i form av riktade förelägganden eller på annat sätt. Att sådana villkor bör formuleras i mer generell ordning för att undvika eventuell diskriminering och för att tydligare offentliggöra kraven, utesluter således inte att de kan föreskrivas också mer specifikt, exempelvis när adressaterna är väl kända och begränsade till antalet.

iii) Är åtgärderna sakligt motiverade

Det faktum att en ny MARPOL-bilaga om luftutsläpp har antagits visar att behovet av att kontrollera dessa föroreningar också vunnit internationellt erkännande. Luftföroreningsåtgärder kan därför inte anses osakliga rent allmänt. Miljönämnden i Helsingborg påstår att färjorna står för en stor del av kväveoxidutsläppen i kommunen och att de påtagligt bidrar till kommunens svårighet att uppfylla gällande miljökvalitetsnormer. Om dessa uppgifter stämmer, kan de förelagda åtgärderna inte heller anses osakliga i det konkreta fallet.

iv) Offentliggörandet av miljöskyddskraven

Enligt UNCLOS skall de särskilda miljöskyddsvillkoren för att angöra hamn offentliggöras på ett tillbörligt sätt samt rapporteras till IMO. Någon sådan rapportering har, vad jag förstår, inte skett, så formellt är detta krav inte uppfyllt. För bedömningen om Miljönämndens åtgärder strider mot UNCLOS, art 211(3), och huruvida offentliggörandet kan anses tillbörligt, bör återigen stadgandets syfte beaktas. Skälet till att särskilda miljöskyddsvillkor skall offentliggöras är att utländska fartyg som kan beröras skall ha möjlighet att förutse de specifika kraven innan de angör hamnen. I det här fallet är åtgärderna enbart riktade mot ett begränsat antal färjebolag, som samtliga kontinuerligt bedriver sin färjetrafik i Helsingborgs hamn. Bedömningen av vad som är tillbörligt offentliggörande bör därför främst ske utifrån de berörda färjebolagens perspektiv. De förelagda åtgärderna delgavs färjebolagen i god tid före det att de skulle vara fullgjorda, så deras skyddsintresse har inte åsidosatts i förhållande till art 211(3). Eftersom kravet på katalysatorer enbart avser dessa färjebolag och inte övriga fartyg som angör Helsingborgs hamn, är miljönämndens föreläggande godtagbart med avseende på kravet på tillbörligt offentliggörande (Om Helsingborgs kommun avsåg att tillämpa samma krav på samtliga fartyg som angör dess hamn skulle ytterligare offentliggörande, bl.a. via IMO däremot vara nödvändigt).

Särskilt angående talan mot HH-Ferries

Genom att HH-Ferries tecknat avtal dels med Helsingborgs Hamn AB om att rederiet skall installera SCR, dels med en leverantör av SCR är det klart att SCR kommer att installeras på rederiets befintliga färjor. Nämnden gör därför inte längre gällande att föreläggandet gentemot HH-Ferries behöver förenas med ett vite utan det är tillräckligt med ett osanktionerat föreläggande.

Trots att nämnden anser att vite inte längre är nödvändigt föreligger dock skäl

att utfärda ett föreläggande om att installera SCR i enlighet med nämndens föreläggande. HH-Ferries avtal med hamnen löper nämligen ut år 2009 medan ett föreläggande gäller tills vidare. Ett föreläggande garanterar alltså att framtida färjor kommer att ha SCR på ett sätt som inte är fallet med HH-Ferries avtal.

Scandlinesbolagens avtal med hamnen löper ut år 2014 och dessutom har de bolagen ett principavtal där även Helsingborgs stad är part. Mot bakgrund av detta har nämnden ansett att man inte längre har behov av att rikta ett föreläggande gentemot Scandlinesbolagen. Vid en bedömning av respektive rederis uppgörelse i sin helhet bedömer nämnden att Scandlines avtal får anses ge tillräckliga garantier för nämndens krav men inte HH-Ferries avtal. Vad gäller HH-Ferries yrkande om rättegångskostnader gör nämnden den bedömningen att yrkandet skall avvisas på den grunden att det är fråga om ett nytt yrkande alternativt att förvaltningsprocesslagen inte medger någon rätt till ersättning i förevarande fall. Om ersättningsanspråket kan prövas anser nämnden att det skall avslås eftersom ändamålet med föreläggandet inte förfallit. Nämnden har vidare haft synpunkter på storleken av den ersättning som HH-Ferries begärt.

Särskilt angående talan mot Sundbussarna

Sundbussarnas nuvarande färjor beräknas bidra med 0,1 % av den totala kvävedioxidhalten i centrala Helsingborg när de befinner sig i hamnområdet. Därutöver har Sundbussarna, liksom övriga rederier, en ospecificerad del i det bidrag om 8,9 % som avser kvävedioxidutsläpp i sundet vilket påverkar halterna i Helsingborgs centrum. Utsläppen från varje Sundsbuss motsvarar ungefär vad en långtradare släpper ut. Sundbussarna har för närvarande 173 avgångar per vecka, eller ca 9 000 avgångar per år. Färjornas sammanlagda utsläpp är följaktligen inte obetydligt. De nya färjor som Sundbussarna beställt är dubbelt så stora och har tre gånger så starka motorer som nuvarande fartyg. Kostnaderna för att förse de nya färjorna med SCR är en liten fördyring i jämförelse med vad färjorna kostar. De nya färjorna lär tillsammans kosta ca 130 miljoner kronor. Turerna med de nya färjorna kan förväntas bli betydligt fler vilket i sig medför en ökning av utsläppen.

Halter kväveoxider i luft i Helsingborg

Miljönämnden har redovisat årsrapporter som innehåller uppgifter om uppmätta halter av kvävedioxid i luft i Helsingborg för åren 2003, 2004 och 2005. Nämnden har också redovisat en kartläggning av emissioner av kväveoxider från Helsingborgs hamn liksom spridningsberäkningar för utsläppen.

Årsrapporternas mätningar har genomförts med DOAS-teknik utmed fyra mätsträckor i norra Helsingborg i området nära hamnen. Mätningarna har skett i takhöjd på samtliga sträckor. På en av dem har mätning dessutom skett i gaturummet. Uppmätta värden har jämförts med de värden som enligt miljökvalitetsnormen för kvävedioxid gäller från den 1 januari 2006.

Timmedelvärdet 90 µ/m³ får enligt miljökvalitetsnormen inte överskridas mer än 175 gånger per kalenderår. Följande antal överskridanden har noterats enligt årsrapporterna, där normöverskridanden markerats med kursiv stil.

år	nivå	antal
överskridanden 2003	takhöjd (4	

sträckor)	47	gaturum (1
sträcka)	344 2004	takhöjd (4
sträckor)	11	gaturum (1
sträcka)	72 2005	takhöjd (4
sträckor)	10	gaturum (1
sträcka)	65	

Dygnsmedelvärde 60 µ/m³ får enligt normen inte överskridas mer än 7 gånger per kalenderår. Följande antal överskridanden har noterats enligt årsrapporterna, där normöverskridanden markerats med kursiv stil.

år	nivå	antal
överskridanden 2003	takhöjd (4	
sträckor)	5	gaturum (1
sträcka)	39 2004	takhöjd (4
sträckor)	1	gaturum (1
sträcka)	5 2005	takhöjd (4
sträckor)	0	gaturum (1
sträcka)	2	

Årsmedelvärde 40 µ/m³ får inte överskridas enligt miljö kvalitetsnormen. enligt normen inte överskridas. Följande medelvärden har uppmätts under de tre åren.

år	nivå	årsmedelvärde,
µ/m ³ 2003	takhöjd (4	
sträckor)	21,1	gaturum (1
sträcka)	38,6 2004	takhöjd (4
sträckor)	19,2	gaturum (1
sträcka)	27,7 2005	takhöjd (4
sträckor)	19,3	gaturum (1
sträcka)	27,5	

Åren 2004 och 2005 var vindrika vilket gav god ventilation. Risken för halter i den nivå som uppmättes år 2003 kvarstår därför.

I den kartläggning av emissionerna från Helsingborgs hamn som presenterats av miljönämnden har utsläppen av kväveoxider beräknats för fallet "nuläge" som avser situationen år 2005 där rening förutsätts vara införd på Scandlines och HH-Ferries (men inte Sundbussarnas) färjor. Följande utsläpp har beräknats, där emissioner från arbetsmaskiner, uppvärmning, tågtrafik, fordonstrafik och fartyg ingår.

totalt från hamnverksamheten 340 ton/år varav
fartygsemissioner 298 ton/år

Utsläppen av kväveoxider från Sundbussarna respektive HH-Ferries under olika seglingsfaser har beräknats till följande i ton per år, där rening förutsätts installerad på HH-Ferries färjor.

	insegling1	manöver	kaj3	manöver	utsegling5	totalt	
	in2		ut4	Sundbussarna			
,35	6,39	5,96	26,9	HH-	5,96	4,26	4
Ferries	2,71	1,55	2,32	2,32	2,71	11,6	

- 1 från farled till hamninlopp
- 2 rörelse i hamnbassängen till kaj
- 3 fartyg et förankrat (inkl. uppvärmning)
- 4 avgång genom hamnbassäng till öppet vatten

5 från hamnutlopp till farled

Ur en karta som redovisats i rapporten kan utläsas att hamnverksamhetens emissioner (340 ton/år) ger ett bidrag till årsmedelvärdet av kvävedioxidhalten på högst 10 - 15 µ/m³ i området närmast färjelägena. Ett införande av katalytisk rening på samtliga rederiers färjor beräknas minska hamnverksamhetens bidrag till årsmedelvärdet av kvävedioxid med 30 - 50 % i området närmast färjelägena (Knutpunkten).

Miljönämnden anser att uppgiften från HH-Ferries att utsläppet från deras färjor under vistelsen i hamnområdet (utan rening) skulle uppgå till 15,6 ton kväveoxider per år är uppenbart felaktig.

HH-Ferries

Miljönämnden har i beslut den 23 februari 2006 konstaterat att det är klart att bolaget kommer att installera SCR på befintliga färjor och därför frånfallit vitet. Eftersom HH-Ferries i materiellt hänseende kommer att uppfylla miljönämndens föreläggande har nämndens föreläggande uppfyllts. Eftersom det inte längre föreligger någon tvist skall målet avskrivas. Miljönämndens primära syfte med att driva sin talan i detta mål är att få en rättlig prövning av vissa principiella frågor för att underlätta framtida tillsynsarbete. Sådan fastställsetalan kan inte lagligen drivas.

Kväveoxidutsläppen från bolagets färjor bidrar inte till att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Helsingborg överskrids. Det är därför inte miljömässigt motiverat att kräva att bolaget installerar selektiv katalytisk avgasrening (SCR). För det fall det skulle anses miljömässigt motiverat att installera SCR gör dock bolaget inte gällande att det är ekonomisk oskäligt att kräva sådan rening.

HH-Ferries har två bil- och passagerarfärjor, MERCANDIA IV och MERCANDIA VIII, byggda 1989 respektive 1987. Fartygen för dansk flagg. De ägs av HH-Ferries A/S och bortfraktas till HH-Ferries AB. Bolagen ägs av Helsingör-Helsingborg Shipholding A/S, ett bolag ingående i Stena-Sessan koncernen. Båda färjorna är på 4 296 bruttoton och har längden 95 m. De kan ta 20 långtradare och ca 200 personbilar. De är utrustade med vardera 10 motorer placerade på övre bildäck. Motorerna kan jämföras med lastbilsmotorer av ordinär storlek. Som bränsle används gasolja E 10 med 0,1 % svavelinnehåll. Det totala utsläppet av kväveoxider under fartygens vistelse inom hamnområdet har uppmätts till 15,6 ton per år. Scandlines har låtit genomföra en spridningsberäkning för utsläppen av kväveoxider från det rederiets färjor. Där framgår att utsläppet från de färjornas vistelse i hamnområdet uppgår till 43 ton per år. Med hänsyn till att HH-Ferries färjor har mindre motorer och gör färre hamnanlöp framstår det uppmätta utsläppet på 15,6 ton per år som rimligt.

Sedan HH-Ferries AB och Helsingborgs Hamn AB träffat överenskommelse om att de av HH-Ferries AB disponerade färjorna senast den 31 december 2006 skall vara utrustade med selektiv katalytisk avgasrening, har HH Ferries A/S tecknat ett kontrakt om installation av sådan rening på samtliga motorer. Installationen skall ske under fartygens drift. Arbetet kan på grund av väderförhållandena inte påbörjas förrän i april 2006. Det beräknas vara avslutat i september 2006. Så snart en motor är utrustad med den katalytiska avgasreningen kommer den att sättas i drift. Det innebär att utsläppet av

kväveoxider gradvis kommer att minska i den takt installationen sker. Den totala kostnaden för installationen är beräknad till 3,7 miljoner svenska kronor. De löpande drifts- och underhållskostnaderna beräknas till ca 1 miljon kronor per år.

Till avtalet mellan bolaget och Helsingborgs Hamn AB om installation av selektiv katalytisk avgasrening finns kopplat ett vite som utfaller om installationen inte sker i enlighet med överenskommelsen. Bolaget åtagande under avtalet har gjorts oaktat av att bolaget är av den uppfattningen att rederiet uppfyller de krav som såväl nationella som internationella bestämmelser (MARPOL och UNCLOS) uppställer för fartyg av nu aktuellt slag. Motsvarande överenskommelse har träffats mellan Scandlines och hamnen. Scandlines avtal har medfört att miljönämnden återkallat sin talan i Miljööverdomstolen eftersom ändamålet med vitesföreläggandet anses uppfyllt. Redan den 1 januari 2005 fick miljönämnden kännedom att HH-Ferries i enlighet med avtal skulle utrusta fartygen med selektiv katalytisk avgasrening. Miljönämnden borde redan då ha återkallat sin talan även mot HH-Ferries. HH-Ferries avtal med hamnen är inte tidsbegränsat utan förlikningsavtalet har samma ordalydelse som föreläggandet. Miljönämndens föreläggande ger inte större garanti för att färjorna för all framtid skall vara utrustade med selektiv katalytisk avgasrening än avtalet.

HH-Ferries och Scandlinesbolagen har ingått motsvarande avtal med Helsingborgs Hamn AB. Genom att miljönämnden återkallar sin talan gentemot Scandlines men inte mot HH-Ferries behandlar man färjerederierna olika. Nämndens olika behandling av färjerederierna är diskriminerande och strider därmed mot Sveriges internationella förpliktelser.

HH-Ferries yrkar ersättning för sina rättegångskostnader från och med den 1 januari 2005 som var den tidpunkt då miljönämnden fick kännedom om att HH-Ferries enligt avtal med hamnen skall utrusta samtliga fartyg med SCR. I andra hand yrkas ersättning från den 23 februari 2006 då miljönämnden i beslut slagit fast att bolaget efterkommit nämndens föreläggande.

Miljönämnden har drivit en onödig rättegång och skall svara för bolagets rättegångskostnader enligt analog tillämpning av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. I vart fall bör en enskild part inte behöva bära sina kostnader när en fråga, såsom fallet är här, drivs av en miljönämnd på grund av prejudikatskäl.

Sundbussarna

Det föreligger inte något orsakssamband mellan Sundbussarnas färjetrafik och luftföroreningssituationen i Helsingborg. Sundbussarnas bidrag av kväveoxider är så litet att det inte ens tas med i de beräkningar som miljönämnden grundar sin talan på.

Rederiet trafikerar för närvarande HH-leden med två passagerarfartyg, Magdelone och Pernille som båda för svensk flagg. Magdelone som är på 298 bruttoton och har längden 34 meter är byggd 1972 och kan ta 241 passagerare. Fartyget är utrustat med två huvudmotorer som vardera har effekten 200 kW och två hjälpmotorer på 110 och 35 kW. Pernille är på 387 bruttoton och med 35 meters längd är byggd 1981 och tar 250 passagerare. Pernille har två huvudmotorer på vardera 241 kW och två hjälpmotorer som båda har effekten 64 kW.

Samtliga motorer drivs med gasolja med en svavelhalt under 0,1 %.

Magdelone förbrukar 25 m³ och Pernille 28 m³ bränsle per månad.

Sundbussarna har inte tillgång till uppgifter om utsläppet av kväveoxider. Vart och ett av fartygen befinner sig ca 1 231 timmar per år inom hamnområdet. Under 50 % av den tiden går motorerna på tomgång vid kaj. Sundbussarna uppskattar installationskostnaderna för selektiv katalytisk avgasrening för de befintliga fartygen till ungefär 2,2 miljoner kronor per fartyg och driftkostnaderna till ungefär 1 000 kronor per dag och fartyg.

Sundbussarna har nyligen beställt två nya fartyg som kommer att levereras i mars och april månad år 2007 och som då kommer att ersätta de nuvarande. De nya fartygen är på vardera 16 016 bruttoton och de är 60,4 meter långa. Fartygen kommer att ha tre motorer à 675 kW vardera. De kommer att drivas med gasolja med en svavelhalt under 0,1 % och förbrukningen beräknas bli 32 m³ per fartyg och vecka. Fartygen kommer att utrustas med selektiv katalytisk avgasrening som skall minska utsläppen av kväveoxider med 90-98 %. Samtliga motorer kommer att anslutas till avgasrening.

Installationskostnaden beräknas till 1,2 miljoner kronor per fartyg och driftkostnaden till ca 2 100 kronor per vecka och fartyg. Vart och ett av fartygen befinner sig ca 1 500 timmar per år inom hamnområdet.

Eftersom leveransen av de nya båtarna kan bli fördröjd begär bolaget att ett eventuellt föreläggande inte skall föreskriva krav på installerad reningsutrustning förrän den 31 december 2007.

YTTRANDEN M.M. I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Miljööverdomstolen har inhämtat yttranden från Sjöfartsverket, Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket, som anfört följande.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket anser att miljönämndens överklagande bör avslås och miljödomstolens domslut fastställas.

Sjöfartsverket delar miljödomstolens bedömning att miljönämndens agerande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken förutsätter att kommunen är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Sjöfartsverket delar miljödomstolens uppfattning att Sjöfartsverket, och inte kommuner, är tillsynsmyndighet för fartyg.

Sjöfartsverket delar följaktligen även miljödomstolens bedömning att vitesföreläggandena är meddelade utan stöd i lag.

Sjöfartsverket har vissa invändningar mot miljödomstolens redogörelse under rubriken "internationell rätt" och anser istället att följande är en bättre beskrivning av rättsläget.

Förenta nationernas havsrättskonvention från 1982 (UNCLOS)

Helsingborgs hamn är en vid kusten belägen hamn. Hamnen är därför en del av Sveriges sjöterritorium över vilket Sverige enligt 1 och 2 §§ lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium har både lagstiftande och verkställande jurisdiktion. Frågan är om det finns några begränsningar av denna jurisdiktion i havsrättskonventionen. Utländska fartyg lyder, även då de befinner sig på svenskt territorium, under sin respektive flaggstats jurisdiktion. Detta kommer till uttryck i artikel 94 i havsrättskonventionen. Denna regel om flaggstatens jurisdiktion hindrar dock inte Sverige från att utöva sin jurisdiktion över det egna sjöterritoriet.

En viktig begränsning av Sveriges möjligheter att utöva sin jurisdiktion över

sitt sjöterritorium gäller för Sveriges agerande som kuststat, eller med andra ord Sveriges agerande gentemot fartyg som befinner sig på Sveriges territorialhav. En kuststat kan bland annat meddela regler för framfart på sitt territorialhav som syftar till bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsande och kontroll av förorening därav. Begränsningen medför att sådana regler inte får tillämpas på utländska fartyg när de behandlar fartygs utformning, konstruktion eller utrustning om reglerna inte ger uttryck åt allmänt accepterade internationella regler eller standarder. Detta framgår av artikel 21 i havsrättskonventionen. Denna begränsning gäller som sagt när Sverige agerar som kuststat, men den gäller däremot inte när Sverige som i det förevarande fallet agerar som hamnstat.

Någon begränsning som motsvarar den i artikel 21 finns inte för regler som en hamnstat infört till skydd för luftmiljön. Det finns dock en regel, artikel 211.3 i havsrättskonventionen, som går ut på att stater som uppställer särskilda krav för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening av den marina miljön som villkor för att utländska fartyg ska få tillträde till deras hamnar ska offentliggöra sådana krav och underrätta International Maritime Organisation (IMO). Vidare får inte åtgärder som stater vidtar för att skydda och bevara den marina miljön diskriminera fartyg från en annan stat enligt artikel 227 i havsrättskonventionen.

Det är dock tveksamt om dessa ovan nämnda regler (artiklarna 211.3 och 227), som finns i del XII i havsrättskonventionen som behandlar skydd och bevarande av den marina miljön, även omfattar regler som det förevarande fallet handlar om dvs regler om skydd mot eller begränsning av utsläpp av kväveoxider. Detta beror på att utsläpp av kväveoxider sker till luften och att kväveoxider är skadliga i luften eller då sådana utsläpp leder till försurning som främst påverkar landmiljön och sötvattendrag. Det mest troliga är således att artiklarna 211.3 och 227 i havsrättskonventionen inte är tillämpliga på regler som det förevarande fallet handlar om d.v.s. regler om skydd mot eller begränsning av utsläpp av kväveoxider.

Sammanfattningsvis leder detta till slutsatsen att havsrättskonventionen varken uppställer hinder för en hamnstat att lagstifta om skydd mot och begränsning av utsläpp av kväveoxider, eller att med rättsliga medel ingripa mot ett utländskt flaggat fartyg för att säkerställa efterlevnaden av sådan lagstiftning. Havsrättskonventionen uppställer med största sannolikhet inte heller villkor för lagstiftning eller ingripanden av detta slag.

Konventionen till förhindrande av förorening från fartyg från 1973 (MARPOL) Förorening från fartyg regleras internationellt i huvudsak i MARPOL-konventionen (1973/78 års internationella konvention och protokoll till förhindrande av förorening från fartyg). I bilaga VI till konventionen regleras luftföroreningar från fartyg. Sverige har ratificerat bilagan som internationellt träder ikraft i maj 2005. [...]

Systemet för begränsning av kväveoxidutsläpp i bilaga VI bygger främst på att vissa motorer på vissa fartyg ska uppfylla angivna tekniska krav för att få användas. Fartygen ska även ha ett IAPP-certifikat (International Air Pollution Prevention Certificate) som visar att fartyget uppfyller dessa krav och övriga krav i bilagan. Det är enligt huvudregeln flaggstaten som kontrollerar att fartygen uppfyller kraven och utfärdar certifikaten. Hamnstaten kan

kontrollera att utländska fartyg som kommer till dess hamnar har certifikat men den ska i princip inte ifrågasätta att ett fartyg med certifikat även uppfyller kraven. I artikel 5 i MARPOL-konventionen anges att certifikat som utfärdats av en fördragsslutande part i enlighet med reglerna i konventionen ska accepteras av de andra parterna till konventionen. En part får alltså inte ställa högre krav på utländska fartyg som går under en fördragsslutande stats flagg än som framgår av konventionen.

Genom att införa strängare tekniska krav för utländska fartyg som trafikerar Helsingborgs hamn än de som kommer att gälla då bilaga VI till MARPOL träder i kraft agerar således Miljönämnden i strid med MARPOL-konventionens ändamål och syfte. Att en stat när den har ratificerat en traktat som inte trätt ikraft ännu agerar på ett sätt som omintetgör traktatens ändamål och syfte strider mot artikel 18 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten. När det gäller utländska fartyg får alltså inte Sverige och således inte heller svenska myndigheter agera på ett sådant sätt som miljönämnden gjort. Vitesföreläggandena som avser utländska fartyg är med andra ord meddelade i strid med internationell rätt.

Vitesföreläggandena som avser svenska fartyg strider inte mot internationell rätt. En stat kan i de allra flesta fall införa särkrav på fartyg som bär dess flagg. För vitesföreläggandena som avser svenska fartyg är istället den ovan nämnda bedömningen att kommunen inte kan anses vara tillsynsmyndighet avgörande.

Miljöbalken

Om Miljööverdomstolen till skillnad från miljödomstolen skulle anse att kommunen är tillsynsmyndighet anser Sjöfartsverket att vitesföreläggandenas proportionalitet och rimlighet ska bedömas utifrån begränsningsreglerna i miljöbalken 2 kap. 7 § och 26 kap. 9 § miljöbalken. I det sammanhanget är följande viktigt att beakta.

- Det finns ett internationellt regelverk om luftföroreningar från fartyg i MARPOL-konventionens bilaga VI som innehåller åtgärder mot kväveoxidutsläpp. Bilagan träder ikraft i maj 2005 och kommer då att vara införlivad i svensk rätt.

- Idag finns även ett system med ett ekonomiskt incitament för att minska kväveoxidutsläppen från fartyg som trafikerar svenska hamnar. Systemet går ut på att farledsavgifterna reduceras för fartygen om fartygens utsläpp är under vissa gränser.

- De förevarande vitesföreläggandena träffar endast en bråkdel av de fartyg som trafikerar svenska hamnar och inte ens alla fartyg som trafikerar Helsingborgs hamn. Vitesföreläggandena slår därför orimligt hårt mot rederierna och fartygen de avser. Det är helt enkelt inte lämpligt att driva igenom teknikkrav som detta på det lokala planet.

Det ovan sagda gör enligt Sjöfartsverkets mening att vitesföreläggandena inte är rimliga och proportionella. Om Miljööverdomstolen inte håller med Sjöfartsverket om de tidigare nämnda skälen för att vitesföreläggandena inte är rättsenliga bör i alla fall det nu sagda om att föreläggandena inte är rimliga och proportionella leda till att överklagandet av Miljönämnden i Helsingborgs kommun avslås.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket, som har identifierat nedanstående frågor som särskilt aktuella, får i målet anföra följande sammanfattande synpunkter.

- Internationell rätt innebär inte hinder för en kommun i en hamnstat att med föreläggande ingripa mot utländska fartyg om det är nödvändigt för att säkerställa svensk miljölagstiftning inom åtminstone hamnområdet.
- Miljönämnden har det operativa tillsynsansvaret enligt 26 kap. miljöbalken vad beträffar fartygens bränsleförbränning, såväl enligt 9 som 14 kap. miljöbalken. Verket anser därför att kommunen med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken kan besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken ska efterlevas.
- Den parallella statliga tillsynen enligt lagen om förorening från fartyg utgör inte hinder att ingripa med föreläggande enligt miljöbalken i det enskilda fallet. Med hänsyn till risken för överskridande av miljökvalitetsnormen för kvävedioxid är det motiverat med längre gående krav med stöd av miljöbalken än vad som kommer att föreskrivas med stöd av nämnda lag.
- Vitesföreläggandet utformas lämpligast som ett funktions- eller begränsningskrav än som ett krav på viss teknik. Vid skälighetsbedömningen bör beaktas att en avvägning enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken inte får medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

Internationell rätt

Miljöbalken är tillämplig inom svenskt territorium. Det inre vattnet och territorialhavet hör till Sveriges sjöterritorium, där Sverige har exklusiv jurisdiktion. Jurisdiktionen över territorialhavet inskränks främst genom principen om utländska fartygs rätt till s.k. oskadlig genomfart, vilket detta mål inte avser.

Enligt principen om hamnstatsjurisdiktion har en stat full jurisdiktion över sina hamnar. Någon generell rätt för utländska handelsfartyg att anlöpa en hamn anses inte föreligga (SOU 2003:72, sid. 264 ff.). Rätt till hamnanlöp föreligger dock genom avtal mellan EU:s stater: Om särskilda villkor ställs för att anlöpa en hamn måste det ske enligt grunder som inte diskriminerar någon viss stat. (Se även Mahmoudi och Rubenson, Miljörättens grunder, sid. 117.)

Syftet med MARPOL är att skydda miljön, särskilt den marina miljön, genom att förhindra eller eliminera föroreningar från fartyg som sker uppsåtligt eller genom olyckshändelser. Bilaga VI reglerar luftförorening från fartyg och träder ikraft internationellt den 19 maj 2005.

Fartyg under anslutna staters flagg ska inneha ett certifikat som intygar att fartyget uppfyller konventionens krav. Av artikel 5 följer att svenska staten är skyldig att godta ett certifikat utfärdat av en annan konventionsstat som vore det utfärdat av den svenska staten. Av samma artikel framkommer vissa begränsningar av den svenska statens möjligheter att med anledning av att kontrollera fartygets uppfyllelse av konventionens krav inspektera ett utländskt fartyg och vidta åtgärder mot det. Av konventionstexten framgår dock inte att det föreligger hinder för anslutna stater att ställa längre gående krav på de fartyg som anlöper staternas hamnar än vad konventionen kräver. Naturvårdsverket bedömer därför, i likhet med miljödomstolen men på något annorlunda grunder, att internationell rätt inte innebär hinder för att ingripa genom föreläggande mot ett utländskt flaggat fartyg om det är nödvändigt för att säkerställa svensk miljölagstiftning inom åtminstone svenskt inre vatten

och i svenskt hamnområde, under förutsättning att den gemenskapsrättsliga principen om ickediskriminering uppfylls. Naturvårdsverket har dock inte närmare utrett möjligheterna att i praktiken utföra bl.a. den tillsyn som kan komma att behövas vid genomdrivandet av lokala krav.

Miljöbalkens tillämpningsområde och relationen till annan nationell miljölagstiftning MARPOL 73/78 har införlivats i svensk lagstiftning genom lagen (1980:424) och förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg samt föreskrifter från Sjöfartsverket.

Sjöfartsverkets förslag till nya föreskrifter om förhindrande av förorening från fartyg förväntas träda i kraft under slutet av första eller i början av andra kvartalet 2005. Luftföroreningar, bl.a. kvävedioxid, kommer att regleras i föreskrifternas del IV, som förväntas börja gälla i Sverige samtidigt då MARPOL bilaga VI träder ikraft. De nya föreskrifterna kommer bl.a. att ange gränsvärden för kväveoxider. Bestämmelserna är dock begränsade till att omfatta endast vissa motorer som installeras på fartyg byggda den 1 januari 2000 eller senare, och som genomgår en ombyggnad i väsentligt avseende den 1 januari 2000 eller senare. Bestämmelserna innebär inte lika långt gående krav på reningspotentialen som selektiv katalytisk avgasrening innebär, d.v.s. enligt Naturvårdsverkets bedömning motsvarar de kommande kraven inte bästa möjliga teknik eftersom de inte motsvarar vad man kan uppnå med hjälp av katalytisk avgasrening.

Naturvårdsverket anser att det inte ens när Sjöfartsverkets föreskrifter träder i kraft torde föreligga hinder mot att i det enskilda fallet, när det är motiverat, ställa längre gående krav på rening med stöd av miljöbalkens hänsynsregler än vad som krävs enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen om förorening från fartyg. Motsvarande fall kan ses vid parallell tillämpning av exempelvis miljöbalken och skogsvårdslagen.

Den tillsyn som tillkommer statliga myndigheter enligt annan lagstiftning, t.ex. enligt lagen om förorening från fartyg, inskränker enligt Naturvårdsverkets bedömning inte tillsynen enligt miljöbalken om det inte uttryckligen angetts. I målet är det inte heller fråga om att kommunen meddelar generella föreskrifter, utan tillsynsbeslut i det enskilda fallet för att säkerställa efterlevnaden av miljöbalkens regler.

Miljönämndens tillsynsbefogenhet

Generellt om tillsyn enligt miljöbalken över fartyg

Det är uppenbart att verksamheten i fråga omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Frågan som återstår är vilken myndighet som har det operativa tillsynsansvaret. Det finns inte någon generellt utpekad operativ tillsynsmyndighet enligt miljöbalken vad gäller tillsynen över civila fartyg. För vissa avgränsade tillsynsområden finns ett utpekad tillsynsansvar, som framgår nedan.

Tillsynsbefogenhet över miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken
Av 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken framgår att inom kommunen utövar den kommunala nämnden den operativa tillsynen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd och om inte särskild myndighet pekats ut. Rederiernas fartygsverksamhet kräver inte tillstånd enligt miljöbalken (till skillnad från hamnanläggningen, där fartygsverksamheten för övrigt ingår i

tillståndsprövningen).

Verksamheter som kan ge utsläpp på grund av användning av mark, byggnader eller anläggningar kallas miljöfarliga. Begreppet omfattar även användning av vattenområden (prop. 1997/98:45, del II, s. 107).

Enligt Naturvårdsverkets mening ryms fartygsverksamhet inom legaldefinitionen av miljöfarlig verksamhet. Enligt förarbetena till miljöbalken är begreppet visserligen avsett att omfatta störningar från fasta utsläpps- eller föroreningskällor (prop. 1997/98:45, del II, s. 107). Rörliga utsläppskällor anses falla in under begreppet under förutsättning att de på något sätt är knutna till den fasta föroreningskällan. (Miljöbalkskommentaren, Bengtsson m.fl., 9:4) Enligt förarbetena var avsikten att den praxis som hittills gällt ska kunna ge ledning även fortsättningsvis beträffande definitionen av miljöfarlig verksamhet (prop. 1997/98:45, del I, s. 327). Naturvårdsverket anser dock att man vid en tolkning av vad som ryms inom begreppet bör se till syftet med miljöbalken så som det uttrycks i 1 kap. 1 § miljöbalken. Det är då möjligt att komma fram till att det är ändamålsenligt att fartygen ryms inom begreppets omfattning. Detta bör vara fallet i vart fall när fartygen ligger stilla vid hamnen. I det nu aktuella fallet är det dessutom fråga om linjetrafik mellan två närliggande orter, där fartygen ligger stilla vid hamnen upprepade gånger dagligen, utnyttjar ett flertal fasta anordningar vid varje hamnanlop och under färd utnyttjar ett begränsat och relativt tydligt avgränsat geografiskt vattenområde. Verksamheten kan också jämföras med verksamheter av tillfällig karaktär, exempelvis mobila krossanläggningar som under en begränsad tid ställs upp inom ett avgränsat område. Det har inte ännu klarlagts i praxis hur länge och/eller hur återkommande en tidsbegränsad uppställning ska vara för att en mobil anläggning ska räknas som en miljöfarlig verksamhet.

Tillsynsbefogenhet över kemikaliehantering enligt 14 kap. miljöbalken
Med hantering av en kemisk produkt avses bl.a. användning och jämförliga förfaranden (14 kap. 4 § miljöbalken). Till skillnad från miljödomstolen anser Naturvårdsverket att det är uppenbart att bränsleanvändning på fartyg utgör kemikaliehantering enligt 14 kap. miljöbalken. Verket anser liksom miljönämnden att en annan bedömning av begreppet "hantering" är orimlig. Av 26 kap 3 § tredje stycket miljöbalken framgår att inom kommunen utövar den kommunala nämnden operativ tillsyn över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken. Av bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken (TiF), del D, framgår områden inom vilka, förutom den kommunala nämnden, även statlig myndighet har ansvar för den operativa tillsynen. Punkten D5 anger att för vissa anläggningar och anordningar i fartyg, nämligen vad gäller ämnen som bryter ner ozonskiktet, har Sjöfartsverket det operativa tillsynsansvaret (undantag för där generalläkaren har tillsynsansvaret). Inte heller övriga punkter under D är tillämpliga vad gäller användningen av fartygsbränslen. Att förbränning av bränslen faller under tillämpningsområdet för 14 kap. framgår för övrigt av 14 kap. 21 § miljöbalken.

Naturvårdsverket menar att av detta följer att övriga anläggningar i fartyg, där användning av en kemikalie sker - t.ex. motorer vid vilka användning/förbrukning av bränsle för driften av fartyget - faller under

kommunens operativa tillsynsansvar enligt nämnda huvudregel. Med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken kan kommunen besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken, bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken, ska efterlevas.

Tillsynsbefogenhet vad avser hälsoskyddsfrågor enligt 9 kap. miljöbalken Kommunen har dessutom, enligt 26 kap. 3 § miljöbalken, ansvaret för den operativa tillsynen över hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken inom kommunen. Naturvårdsverket anser att det är uppenbart att verksamheter i kommunens vattenområden ingår i begreppet "kommunen".

Bilagan till TiF, B14, anger under "Övriga verksamheter" att kommunen har det operativa tillsynsansvaret för andra verksamheter än miljöfarliga verksamheter, som kan orsaka olägenheter för människors hälsa. Kommunen bör därför i vart fall anses ha operativa tillsynsbefogenheter över fartygsdriften med anledning av dessa verksamheters bidrag till de hälsoproblem som kan antas förekomma med anledning av konstaterade höga halter av kvävedioxider i de centrala delarna av Helsingborg, samt sjöfartens betydande bidrag till dessa halter och därmed dess bidrag till att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid överskrids, enligt vad som redogörs för nedan. Under förutsättning att det är fråga om olägenhet för människors hälsa inom kommunen har kommunen således ansvaret för den operativa tillsynen över luftföroreningar från fartyg.

Miljö kvalitetsnormer, 5 kap. miljöbalken

Helsingborgs miljöredovisning för år 2002 anger att ca 48 % av de totala kväveoxidutsläppen i kommunen kommer från sjöfarten. Vidare anges att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid sannolikt kommer att överskridas i vissa delar av Helsingborg. Enligt en preliminär redovisning "Källbidragsstudien", OPSIS 2003-11-24, framgår olika källors bidrag till beräknade halter på 15 olika belastade gaturum i Helsingborg. Omkring hälften av gaturummen har halter över miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid. Vad beträffar dessa av vägtrafiken högt belastade gaturummen bedöms den internationella och den lokala sjöfarten bidra med vardera knappt 10 %. En stor källa till de förhöjda bakgrundshalterna i både gatunivå och taknivå i centrala Helsingborg är således sjöfarten, bl.a. till Helsingborgs hamn. Naturvårdsverket bedömer, liksom Helsingborgs stad, att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid sannolikt kommer att överskridas även år 2006 i marknivå i vissa centrala delar av Helsingborg.

Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska nämnden säkerställa att meddelade miljö kvalitetsnormer uppfylls när de utövar tillsyn. Naturvårdsverket anser att miljönämndens beslut är motiverat för att en EG-rättslig förpliktelse om miljö kvalitetsnormer ska uppfyllas.

Vitesföreläggandets utformning och skälighet

Vad gäller vitesföreläggandets utformning anser Naturvårdsverket att det inte är lämpligt att utforma det som ett krav på en viss teknikutformning, även om selektiv katalytisk avgasrening torde utgöra dagens bästa möjliga teknik vad avser rening av kväveoxider. Ett vitesföreläggande bör istället, för att inte hindra teknikutveckling eller begränsa verksamhetsutövarens möjligheter att tillämpa alternativ teknik, lämpligen utformas som ett funktions- eller begränsningskrav.

I skälighetsfrågan vill Naturvårdsverket peka på att en avvägning enligt 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken inte får medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

Kemikalieinspektionen

Den olja som rederierna använder som drivmedel i sin linjetrafik är en kemisk produkt. I den del denna användning sker inom Helsingborgs kommun utgör den en sådan hantering av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken som nämnden har tillsyn över enligt 26 kap. 3 § andra stycket miljöbalken. Före miljöbalkens ikraftträdande hade kommunerna motsvarande tillsyn enligt 26 § andra stycket förordningen (1985:835) om kemiska produkter. Den kommunala nämndens tillsyn över kemikaliehanteringen enligt 14 kap. miljöbalken avser såväl miljö- som hälsoskyddsaspekter och påverkas inte av huruvida nämnden har ett tillsynsansvar över hälsoskyddsfrågor enligt 9 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen har vid Miljööverdomstolens förhandling i målet redovisat pågående arbete med att enligt ett regeringsbeslut den 30 juni 2005 upprätta ett förslag till åtgärdsprogram för att uppfylla miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Helsingborgs kommun. Av redovisningen framgick bland annat att färjor vid kaj bidrar till kvävedioxidhalterna på Järnvägsgrändsgatan, norr om Trädgårdsgatan, med 17 %.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Miljönämndens tillsynsansvar enligt miljöbalken

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövar varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över bland annat miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. I 9 kap. miljöbalken finns regler om dels miljöfarlig verksamhet och dels hälsoskydd.

Miljööverdomstolen delar miljödomstolens uppfattning att den färjetrafik som färjebolagen bedriver inom Helsingborgs hamnområde inte utgör miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken och att införandet av miljöbalken inte inneburit någon förändring av begreppet miljöfarlig verksamhet jämfört med vad som tidigare gällde enligt miljöskyddslagen.

Miljönämnden har därmed inte i sin roll som tillsynsmyndighet över miljöfarliga verksamheter kunnat förelägga färjebolagen att vidta åtgärder på fartygen.

Miljönämnden har dock även ett ansvar för tillsyn av hälsoskyddet inom kommunen som inte är knutet till enbart miljöfarliga verksamheter. Om fartygen således påverkar hälsosituationen i kommunen, kan miljönämnden ha befogenhet att med stöd av miljöbalkens tillsynsbestämmelser (26 kap. 9 §) och allmänna hänsynsregler (2 kap.) förelägga om skyddsåtgärder och begränsningar. En förutsättning för detta är att internationell rätt eller svensk lagstiftning utanför miljöbalken inte lägger hinder i vägen.

Med detta ställningstagande finns det inte behov av att bedöma om nämnden även skulle kunna ingripa i sin egenskap av tillsynsmyndighet vad gäller hantering av kemiska produkter.

Förhållandet till internationell rätt

Miljödomstolen har funnit att internationell rätt - Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (UNCLOS) och 1973 och 1978

års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MARPOL 73/78) - inte innebär hinder för en kuststat att med rättsliga medel ingripa mot ett utländskt fartyg om det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av kuststatens miljölagstiftning.

UNCLOS reglerar i stort sett alla aspekter av havens och havsbottens fredliga användning. MARPOL syftar till att förhindra havsförorening från fartyg.

Konventionens annex VI behandlar luftföroreningar från fartyg och trädde i kraft i maj 2005, och var således inte i kraft vid tiden för miljödomstolens dom. Den har implementerats i svensk rätt genom Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening från fartyg, SJÖFS 2005:8.

Föreskrifterna trädde i de delar som är av intresse i målet i kraft den 19 maj 2005. De är meddelade med stöd av bemyndiganden i lagen (1980:424) respektive förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg. MARPOL:s annex VI och Sjöfartsverkets föreskrifter reglerar bland annat utsläpp av kväveoxider från fartygsmotorer. Således får som huvudregel utsläppen från dieselmotorer med en kraftutveckling som överstiger 130 kW och som installeras på fartyg byggda eller väsentligt ombyggda år 2000 eller senare inte överskrida vissa gränsvärden, angivna som g/kWh.

Miljööverdomstolen finner att bestämmelserna i UNCLOS inte förhindrar en svensk myndighet att som företrädare för hamnstaten ingripa mot ett utländskt fartyg med krav på att minska utsläppen av kväveoxider till luft till skydd för hälsan. Enligt Miljööverdomstolens bedömning föreligger det inte heller hinder enligt bestämmelserna i MARPOL för att ställa längre gående krav på de fartyg som anlöper svenska hamnar än vad konventionen kräver om detta är motiverat enligt nationell miljölagstiftning. Detta då konventionen inte uttrycker någon regel som begränsar möjligheten för hamnstater att uppställa sådana krav i förhållande till utländska fartyg. Dyliga krav får dock inte vara diskriminerande. I detta fall där det är fråga om krav som riktar sig mot rederier som har omfattande linjetrafik till och från Helsingborgs hamn och där samma krav ställs oavsett vilken flagg fartygen seglar under kan kraven inte anses diskriminerande. Enligt Miljööverdomstolens bedömning strider föreläggandena således inte mot Sveriges internationella förpliktelser.

Förhållandet mellan miljönämnden och Sjöfartsverket som tillsynsmyndigheter Den fråga som då uppkommer är hur de svenska regelverken - lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg respektive miljöbalken - förhåller sig till varandra och vilka befogenheter som tillsynsmyndigheterna enligt respektive regelverk har om reglerna överlappar varandra.

Av propositionen Följdlagstiftning till miljöbalken, prop. 1997/98:90 s. 146 ff., framgår att miljöbalken och andra lagar med miljöanknytning, bland dem lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, gäller parallellt i den bemärkelsen att regler om vad som skall iakttas vid utövandet av en verksamhet kan finnas både i miljöbalken och i andra lagar. Den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som regleras även i en annan lag skall alltså följa reglerna både i miljöbalken och den andra lagen. Det anges särskilt att om regleringen i den andra lagen bör gälla i stället för motsvarande bestämmelse i miljöbalken, skall en bestämmelse införas som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken. En sådan bestämmelse har exempelvis införts i luftfartslagens (1957:297) regler om miljövärdighets krav

på luftfartyg. Någon motsvarande regel har inte införts i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg.

Det är Sjöfartsverket som enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg har det allmänna ansvaret för hälso- och miljöfrågor som rör fartyg och fartygstrafik. De krav som genom Sjöfartsverkets föreskrifter ställs på fartygsmotorer vad gäller begränsning av utsläpp av kväveoxider, innebär dock inte hinder mot att andra och strängare krav på grund av miljöbalkens regler ställs på den som i sin verksamhet eller i övrigt använder sig av fartyg. Sjöfartsverkets befogenheter som tillsynsmyndighet enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg medför inte heller någon begränsning av den kommunala nämndens befogenheter som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. Krav på införande av viss teknik på fartyg av hälso- och miljöskäl bör således i första hand ske genom att Sjöfartsverket beslutar om generella föreskrifter. I vissa enskilda fall när hälsan inom en kommun hotas kan det dock enligt Miljööverdomstolen vara motiverat att en kommunal nämnd såsom tillsynsmyndighet enligt miljöbalken ställer krav gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd även om kravet innefattar införande av viss teknik på fartyg. Ett tydligt exempel på när det är befogat med ett sådant ingripande är när en miljökvalitetsnorm som är satt till skydd för människors hälsa överskrids eller riskerar att överskridas.

Är ett tillsyns-ingripande befogat?

En miljökvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, luft, vatten eller miljön i övrigt. Bestämmelser om miljökvalitetsnormer infördes genom miljöbalken i syfte att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön. Vad som skall skyddas skiljer sig åt mellan olika normer. Enligt vad som anges i förordningen (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft har normen för kvävedioxid tillkommit till skydd för människors hälsa (4 §). Normen får inte överskridas efter den 31 december 2005.

Den redovisning miljönämnden lämnat i målet visar att det finns risk för att miljökvalitetsnormen för kvävedioxid kommer att överskridas. Regeringen har också i ett beslut den 30 juni 2005 konstaterat att den föroreningsnivå som anges i miljökvalitetsnormen för kvävedioxid förväntas överskridas efter den 31 december 2005 om inte åtgärder vidtas och har uppdragit åt länsstyrelsen i Skåne län att fastställa ett åtgärdsprogram.

Utsläppen av kväveoxider från den samlade färjetrafiken i Helsingborg är inte obetydliga i jämförelse med källor för vilka det i andra sammanhang föreskrivs åtgärder. Utsläppens bidrag till halterna av kvävedioxid i området kring hamnen i centrala Helsingborg är heller inte försumbart.

Mot denna bakgrund finner Miljööverdomstolen att miljönämndens tillsyns-ingripande mot färjetrafiken med stöd av miljöbalken är befogat med hänsyn till behovet av skydd för människors hälsa.

Åtgärdskraven i de enskilda fallen

Den avslutande frågan blir då vilka åtgärder som kan krävas av respektive rederi. Av 2 kap. miljöbalken följer att alla som bedriver en verksamhet skall utföra skyddsåtgärder och vidta försiktighetsmått i den utsträckning det inte kan anses orimligt (2 kap. 3 § samt 7 § första stycket). En avvägning av vad som skall anses orimligt får inte medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts (2 kap. 7 § andra stycket).

HH-Ferries har genom det avtal som ingåtts med Helsingborgs Hamn AB åtagit sig att installera selektiv katalytisk rening. Sundbussarna har åtagit sig att utrusta de nya färjor rederiet beställt med sådan rening. Inget av rederierna har ifrågasatt tekniken eller dess ekonomiska rimlighet.

Miljööverdomstolen finner således att de förelägganden som miljönämnden har riktat mot rederierna är motiverade av hälsoskäl med hänsyn till risken för överskridande av miljökvalitetsnormen och att åtgärderna i de individuella fallen har godtagits av rederiet med avseende på teknik och kostnad. Det förhållande att rederierna numera godtagit åtgärdskraven utgör inte skäl för att nu underlåta att utfärda föreläggande om att vidta åtgärderna.

Med upphävande av länsstyrelsens beslut och miljödomstolens dom skall därför HH-Ferries och Sundsbussarna föreläggas att installera katalytisk avgasrening på de fartyg de använder inom Helsingborgs hamn i enlighet med domslutet. Enligt Miljööverdomstolens bedömning föreligger det inte skäl att förlänga tiden för när Sundsbussarna skall ha installerat reningsutrustningen utöver den tid som miljönämnden yrkat.

Rättegångskostnader

Vid denna utgång föreligger inte skäl att pröva HH-Ferries yrkande om ersättning för rättegångskostnader.

Domen får enligt 23 kap. 8 § miljöbalken inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Anna-Lena Rosengårdten samt hovrättsråden Liselotte Rågmark, referent, och Marinette Andersson. Enhälligt.

BILAGA A

VÄXJÖ TINGSRÄTT, MILJÖDOMSTOLEN, DOM

KLAGANDE

Miljönämnden i Helsingborgs kommun, 251 89 HELSINGBORG

MOTPARTER

1. HH-Ferries AB, Oceangatan 2, 252 25 HELSINGBORG

2. Sundsbusserne A/S, Jernbanevej 10, 3000 Helsingør, DANMARK

Ombud: PH

3. Scandlines Öresund I/S, c/o Scandlines A/S, Faergevej 8, 3000 Helsingør, DANMARK

4. Scandlines AB, Knutpunkten 43, 252 78 HELSINGBORG

5. Scandlines Danmark A/S, Dampfaergevej 10, 2100 København Ö, DANMARK

Ombud för 3-5: BS

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 13 september 2002, dnr 505-30190-00, 505-31501-00, 505-31504-00, 505-31505-00 och 505-31999-00, se bilaga 1

SAKEN

Föreläggande vid vite att förse fartygsmotorer med selektiv katalytisk avgasrening

DOMSLUT

Miljödomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

Miljönämnden i Helsingborgs stad förelade genom beslut den 28 september 2000 HH-Ferries AB, Sundsbusserne A/S, Scandlines Öresund I/S, Scandlines AB och Scandlines Danmark A/S, (färjebolagen) att förse samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som rederierna utnyttjar i sin färjetrafik inom Helsingborgs hamnområde med selektiv katalytisk avgasrening. Som sista dag för fullgörande av föreläggandet angavs den 1 maj 2002 för Sundsbusserne A/S och den 1 maj 2001 för de övriga färjebolagen. Miljönämnden beslutade att med stöd av 26 kap. 14 § miljöbalken förena föreläggandena med ett för envar av Scandlines AB, Scandlines Danmark A/S och Scandlines Öresund I/S vite på 5 miljoner kronor för varje fartyg där föreläggandet inte iakttas inom föreskriven tid, dock att inget av bolagen skall kunna förpliktas utge mer än 5 miljoner kronor för underlåtenhet att iaktta föreläggandet vad gäller enskilt fartyg - och för Helsingborg - Helsingör Färjorna AB:s del ett motsvarande vite på 3 miljoner kronor, samt för Sundsbussarnas del ett motsvarande vite på 500 000 kronor. Extrafartyg som sätts in i trafiken tillfälligt skulle enligt Miljönämndens beslut kunna undantas från föreläggandet efter prövning av nämnden i varje enskilt fall.

Färjebolagen överklagade Miljönämndens beslut till länsstyrelsen som biföll överklagandena och upphävde det överklagade beslutet. Miljönämnden har överklagat Länsstyrelsens beslut till miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Miljönämnden har yrkat att miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer Miljönämndens beslut. Miljönämnden har anfört bl.a. följande.

Miljöbalkens hänsynsregler är tillämpliga på fartyg och deras drift. Att balken är tillämplig på fartyg framgår av dess förarbeten (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 216, samt del 2 s. 202 och 282). Rederierna bedriver miljöfarlig verksamhet när de opererar inom sina delar av hamnområdet. Rörliga utsläppskällor med ett direkt samband med en fast anläggning omfattas av definitionen av miljöfarlig verksamhet. Som exempel kan nämnas krav på flygplan vid tillståndsprövning av flygplats. På motsvarande sätt måste krav kunna ställas på färjor som permanent utnyttjar en hamnanläggning. Det grundläggande kravet på bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken medför att selektiv katalytisk avgasrening bör väljas. Mätningar har visat att miljö kvalitetsnormer tangeras i vissa delar av Helsingborgs centrum. Höga kväveoxidhalter ökar risken för luftvägssjukdomar. Miljönämnden har tillsynsbefogenhet avseende hälsoskyddet i kommunen. Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet angett att FN:s havsrättskonvention från 1982 innebär att det föreligger hinder för möjligheten att i svensk lag reglera vilken utrustning som skall finnas på ett utländskt fartyg. Denna konvention behandlar emellertid primärt rätten till s.k. ostörd passage och lär inte hindra att befogade krav, exempelvis av miljö- och hälsoskäl, ställs på utländska fartyg för tillträde till svensk hamn.

Miljönämndens beslut innebär ingen teknisk föreskrift i konventionens mening, utan ett geografisk begränsat krav avseende svenskt hamnområde.

Tolkningsregeln i 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken innebär att balken skall tillämpas så att dess syften uppnås. Starka miljö- och hälsoskäl talar för Miljönämndens tolkning. Förutom tillsynsbefogenheten över verksamhetsutövare som bedriver sjöfart har Miljönämnden en tillsynsbefogenhet avseende skydd för människors hälsa. Härtill kommer det

lokala tillsynsansvaret nämnden har för hanteringen av kemiska produkter. HH-Ferries AB, Sundsbusserne A/S, Scandlines Öresund I/S, Scandlines AB, och Scandlines Danmark A/S, (färjebolagen) har motsatt sig ändring av det överklagade beslutet.

HH-Ferries AB har anfört bl.a. följande.

Miljönämnden är inte behörig tillsynsmyndighet enligt 9 kap. miljöbalken. Bolaget har sedan 1996 bedrivit färjetrafik mellan Helsingborg - Helsingör. Bolaget äger inte några fartyg utan befraktar fartyg från HH-Ferries A/S. Bolaget äger inga anläggningar och är således inte verksamhetsutövare i miljöbalkens mening. Bolaget bestrider att dess verksamhet skulle klassificeras som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och ansluter sig i denna del till vad övriga färjebolag anför. Även om bolaget skulle anses bedriva miljöfarlig verksamhet så skulle denna vara att hänföra till punkten 63.22-1 (hamnar, lastnings- eller lossningskajer som medger trafik med fartyg med en bruttodräktighet av minst 1 350 ton) i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Detta är en B-verksamhet. Någon annan form av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och denna förordning kan inte komma i fråga. Tillsyn över B-verksamhet utövas av länsstyrelsen. Miljönämnden är alltså inte behörig tillsynsmyndighet.

Statlig tillsyn enligt speciallagstiftning

Föreningar från fartyg och eventuella åtgärder för att begränsa dessa regleras i lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Denna lag omfattar även luftföreningar från fartyg. Enligt allmänna rättsprinciper gäller speciallagstiftning före lag av mer allmän karaktär. Denna lag gäller därför framför miljöbalken. Detta framgår även av förarbetena till ändring i lagen om åtgärder mot förorening från fartyg (prop. 2000/2001:139 s. 72). Lagen stadgar att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (i detta fall Sjöfartsverket enligt förordning till lagen) får meddela föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift för att begränsa förorening i Sverige.

Sjöfartsverket har således exklusiv föreskriftsrätt i dessa frågor.

Sundsbusserne A/S har anfört bl.a. följande. Ett ingripande från

Miljönämndens sida förutsätter att de bestämmelser som reglerar tillsynsansvaret i miljöbalken ger nämnden rätt att ingripa. Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken skall varje kommun, genom den eller de nämnder som fullmäktige beslutar, utöva tillsyn över icke tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, över hanteringen av kemiska produkter samt över avfallshantering. Färjeverksamheten är en rörlig utsläppskälla, vilken överhuvudtaget inte omfattas av definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap. 1 § miljöbalken. Mark och anläggningar svarar Helsingborgs hamn för, vilket innebär att ett förläggande från nämnden om användningen av mark och anläggningar rätteligen skulle ha haft Helsingborgs hamn som adressat. Miljönämnden har således inte haft behörighet att besluta om föreläggande om viss utrustning i fartygen. Det finns heller inget orsakssamband mellan Sundsbussernes färjedrift och luftföreningssituationen i Helsingborg. Att tvångsvis införa katalytisk avgasrening på fartyg är en internationell eller nationell angelägenhet som det i första hand ankommer på riksdag, regering och centrala verk att besluta om. Bestämmelserna om hantering av kemiska produkter tar sikte på faktisk kemikaliehantering. Miljönämndens beslut avser

åläggande att installera viss teknisk utrustning i färjornas motorer. Detta har inte något som helst samband med den faktiska hanteringen av bränslet. Scandlines Öresund I/S, Scandlines AB, och Scandlines Danmark A/S har anfört bl.a. följande.

Miljönämndens föreläggande brister i precision

Miljönämndens föreläggande brister i precision i väsentliga avseenden genom att inte individualiserat ange på vilket sätt respektive adressat bryter mot miljöbalkens bestämmelser och vilka åtgärder adressaten individuellt vid vite förelagts att vidta. En given förutsättning torde också vara att föreläggandet innefattar något som det står i adressatens makt att fullgöra. Scandlines Öresund I/S äger ingen färja. Bedömningarna i beslutet är inte individualiserade utan avser den samlade färjetrafikens miljöpåverkan.

Fartygens rättsliga status

Scandlines Danmark A/S färja M/F Tycho Brahe och Partrederi: Scandlines AB og Scandlines Danmark A/S: färja M/F Hamlet är båda danskflaggade och omfattas därför inte av Miljönämndens behörighet.

Frågan om färjedriften utgör miljöfarlig verksamhet

Länsstyrelsens slutsats i denna del är helt riktig. Miljöbalken innebär i detta avseende ingen förändring av tidigare rättsläge. Balken är precis som tidigare lagstiftning endast tillämplig på utsläpp och olägenhet från fast egendom och fasta anläggningar. Det är i och för sig riktigt att störningar från rörliga utsläppskällor som t.ex. flygplan eller fartyg kan ha viss koppling till en fast störningskälla som t.ex. en flygplats eller en hamn. Detta samband konstituerar emellertid ingen behörighet enligt miljöbalkens 9 kap. för nämnden att ingripa mot den fasta störningskällan, i detta fall hamnen.

Luftföroreningssituationen i Helsingborg

Det saknas orsakssamband mellan utsläpp från bolagens färjor och luftföroreningssituationen i Helsingborg. Miljönämnden åberopar rapport av OPSIS AB "Emissions- och spridningsberäkningar avseende kväveoxid i Helsingborg". Denna är framtagen för ett helt annat syfte än det i målet aktuella och innehåller ett stort antal osäkerhetsfaktorer. Exempelvis har mätning gjorts på mätsträcka belägen "tvärs Drottninggatan i höjd med gamla stadshuset". Detta gatusnitt är ett av Helsingborgs absolut tätast trafikerade med biltrafik stora delar av dygnet. Bolagen bestrider bestämt att den bedrivna färjetrafiken, som tillsammans inte svarar för mer än 40 ton kväveoxid per år skulle kunna medverka till att miljö kvalitetsnormen överskrids.

Övrigt

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § andra stycket miljöbalken kan inte grunda behörighet för Miljönämnden att utöva myndighet när nämnden bedömer så erforderligt. Kravet på installation av katalysatorer saknar uppenbarligen samband med den bränslehantering som må falla under nämndens tillsyn enligt åberopade bestämmelser.

Miljönämnden har i genmäle angett att nämnden inte motsätter sig att föreläggandet riktat mot Öresund I/S upphävs, detta med hänsyn till vad som framkommit om ansvarsförhållandena rörande detta bolag. Miljönämnden har i övrigt vidhållit sin inställning i målet.

DOMSKÄL

Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet redogjort för tillämplig författningstext.

Frågan om formella brister i vitesföreläggandena

Enligt 2 § första stycket lagen (1985:206) om viten skall ett vitesföreläggande vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). I denna bestämmelse anges även att om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, skall det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden skall vidtas.

Miljönämnden har i sitt beslut utfärdat vitesförelägganden för fem olika adressater varvid anges att var och en av adressaterna har att tillse att samtliga huvud- och hjälpmotorer på fartyg som adressaten utnyttjar i sin färjetrafik inom Helsingborgs hamnområde är utrustade med selektiv katalytisk avgasrening. Vitesbeloppen är individualiserade. Miljödomstolen finner därför att vitesföreläggandena inte torde strida mot de grundläggande krav på precisering som följer av 2 § lagen om viten.

Internationell rätt

Föroreningar från fartyg regleras i internationell rätt huvudsakligen genom 1973 och 1978 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (MAR-POL 73/78). Konventionen reglerar huvudsakligen utsläpp av olika ämnen i havet, men dess Tilläggsprotokoll VI behandlar luftföroreningar. Detta tilläggsprotokoll har dock ännu inte trätt i kraft. Tilläggsprotokoll VI innehåller regler om bl.a. luftskyddscertifikat, hamnstatskontroll och anger gränsvärden för kväveoxider, svaveloxider och flyktiga organiska föreningar. Internationella sjörättsliga frågor regleras till stor utsträckning i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982. Länsstyrelsen har i det överklagade beslutet åberopat artikel 94 p. 1 i denna konvention och ansett att denna artikel hindrar ett föreläggande riktat mot ett utländskt skepp. Artikel 94 p. 1 har följande lydelse. "Varje stat skall med avseende på administrativa, tekniska och sociala frågor utöva faktisk jurisdiktion och kontroll över fartyg som för dess flagg". Detta är en del av artiklar som anger flaggstats skyldigheter och omfattar bl.a. krav på att flaggstaten skall se till att dess fartyg är sjövärdiga, att utbildning och bemanning är tillfredsställande, att kollisioner förhindras och att säkerhetskrav är uppfyllda när det gäller fartygens konstruktion. Artikel 94 innebär således endast krav på en flaggstat att utöva legal kontroll över de fartyg som för dess flagg. Artikel 73 i havsrättskonventionen (med rubriken "kontroll av efterlevnaden av kuststatens lagar och andra författningar") har följande lydelse (punkten 1): "Kuststaten kan vid utövande av sina suveräna rättigheter att utforska, nyttja, bevara och förvalta de levande tillgångarna i den ekonomiska zonen vidta sådana åtgärder, inbegripet prejning, inspektion, beslag och rättsligt förfarande, som kan bli nödvändiga för att säkerställa att de lagar och andra författningar som den antagit i enlighet med denna konvention iakttas". Övriga punkter i artikeln reglerar beslag, kvarhållande och straffpåföljder. Artiklarna 61 - 71 i havsrättskonventionen innehåller miljörättsliga bestämmelser som kan sägas vara artskyddsbestämmelser. Artiklarna 116 - 120 behandlar förvaltning och bevarande av levande tillgångar i havet. Havsrättskonventionen innehåller målbestämmelser med skyldigheter för

stater att verka för minskade utsläpp. Enligt artikel 194 p. 3 b) skall stater vidta åtgärder för att om möjligt begränsa föroreningar från fartyg som medför föroreningar av den marina miljön. Stater skall, enligt artikel 211 p. 2 anta lagar och andra författningar för att förhindra sådana föroreningar. I artikel 224 anges att befogenhet att ingripa mot utländska fartyg endast tillkommer offentliga tjänstemän, örlogsfartyg eller militära luftfartyg.

Havsrättskonventionen innebär således inte hinder för en kuststat att med rättsliga medel ingripa mot ett utländskt flaggat fartyg om det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av kuststatens miljölagstiftning. Det finns inte heller andra konventioner som ger en sådan begränsning. Internationell rätt eller Sveriges implementering därav kan alltså inte innebära hinder för ett föreläggande av den nu aktuella typen.

Definitionen av miljöfarlig verksamhet och Miljönämndens tillsynsbefogenhet över sådan verksamhet

I 9 kap. 1 § miljöbalken anges som föroreningskällor "mark, byggnader eller anläggningar". Om fartygen skulle vara en föroreningskälla skulle de därför vara anläggningar i denna bestämmelses mening.

I miljöbalkens förarbeten ges exempel på vad som skulle kunna utgöra användning av bl.a. anläggningar i definitionsregelns mening: "Användning som kan komma i fråga kan vara av de mest skilda slag exempelvis fabriker och andra industriella anläggningar, jordbruk, trafikanläggningar, förbränningsanläggningar, kärntekniska anläggningar, deponier och andra upplag". Beträffande miljöfarlig verksamhet till havs anges följande:

"Begreppet användning av mark, byggnader eller anläggningar innefattar även verksamheter som sker ute i vattenområden, t.ex. plattformar för olje- och gasutvinning" (prop. 1997/98:45, del 2, s. 107).

Angående miljöskyddslagens tillämpning på rörliga utsläppskällor anger S W (Miljöskyddslagen, 1990, s. 27) följande: "Rörliga källor som sådana faller utanför miljöskyddslagens område. Detta betyder att miljöskyddslagens regler inte har användarna av rörliga källor som sådana som direkta adressater. Men ofta används mark eller anläggningar för de rörliga källorna, såsom när vägarna används för bilar, flygplatser för flygplan och hamnar och farleder för båtar. Denna användning av fast egendom i vid mening faller under miljöskyddslagen. En viktig konsekvens av denna konstruktion är att det inte är var och en som använder den rörliga källan, utan den som ansvarar för marken eller den fasta anläggningen, som enligt miljöskyddslagen är ansvarig för de uppkommande störningarna från rörliga källor". S W har sammanfattat en lista (s. 72 f) över fall då det bör ses som relativt klart vem som är att anse som verksamhetsutövare. I denna lista anges att innehavaren av hamnen är att se som verksamhetsutövare när det gäller föroreningar från hamnen, även om föroreningarna uppkommer genom fartyg och båtar som använder hamnen.

Frågan uppstår då om miljöbalken inneburit en förändring i rättsläget, så att 9 kap. miljöbalken kan omfatta störningar från rörliga utsläppskällor sedda separat från den fasta verksamhetspunkt (hamnen) till vilka de är knutna.

I miljöbalkens förarbeten anges att avsikten är att den praxis som hittills gällt skall kunna ge ledning även fortsättningsvis beträffande vad som är miljöfarlig verksamhet i de delar definitionen överensstämmer med vad som gällt tidigare

(prop. 1997/98:45 del 1 s. 327). Begreppen "mark, byggnader eller anläggningar" som föroreningskällor används såväl i 9 kap. 1 § miljöbalken som i 1 § i den numera upphävda miljöskyddslagen. Miljöbalkens förarbeten ger inte stöd för att någon materiell förändring av dessa begrepp avsetts i och med antagandet av miljöbalken.

I B B:s m.fl., kommentar till miljöbalken, del 1, s. 9:4 anges följande angående rörliga utsläppskällor. "Samtliga typer av utsläpp eller annan påverkan från fasta föroreningskällor faller in under begreppet miljöfarlig verksamhet. Även utsläpp från rörliga föroreningskällor kan emellertid falla in under begreppet miljöfarlig verksamhet under förutsättning att de på något sätt är knutna till den fasta föroreningskällan. Vid prövning av flygplatser, som ju är en fast föroreningskälla, provas enligt fast praxis enligt miljöskyddslagen även utsläppen från flygplanen i samband med start och landning.

Motsvarande gäller för truckar och andra fordon inom ett fabriksområde". De anläggningar till havs som enligt förarbetena till miljöbalken kan ingå i definitionen är således fasta anläggningar. Sjöfartyg och luftfartyg är överhuvudtaget inte nämnda i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vilket får anses tyda på att lagstiftaren ansett sådana utsläppskällor ligga utanför definitionen av miljöfarlig verksamhet. Enligt vanligt språkbruk torde inte heller uttrycket "anläggning" kunna avse något rörligt objekt. En rörlig utsläppskälla kan visserligen falla inom definitionen om den har anknytning till en fast utsläppskälla, då som en del av den miljöfarliga verksamheten som bedrivs eller avses bedrivas vid den fasta utsläppskällan. Detta innebär att vid tillståndsprövning av Helsingborgs hamn kan störningarna från anlöpande fartyg beaktas, så att de tas med vid en total bedömning av den störning hamnverksamheten orsakar. Detta innebär dock inte att fartygen i sig kan ses som separata miljöfarliga verksamheter. Ett föreläggande kan möjligen riktas till en innehavare av en hamn om att inte ta emot fartyg som saknar katalytisk avgasrening, om ett sådant föreläggande inte står i strid med tillstånd för hamnverksamheten.

9 kap. miljöbalken är alltså inte tillämpligt på separata rörliga utsläppskällor och färjorna kan ses som en del av hamnverksamheten när de anlöper hamnen. Vad gäller tillsynen över den miljöfarliga verksamheten i form av hamnverksamhet utövas denna av länsstyrelsen, enligt B1 i bilagan till förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och enligt bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, rubriken "infrastruktur", SNI-kod 63.22-1. Tillsynen har i detta fall inte överlåtits från länsstyrelsen till kommunen. Såvitt gäller miljöfarlig verksamhet har Miljönämnden således inte haft befogenhet att förelägga färjebolagen med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

Miljönämndens tillsynsbefogenhet över kemikaliehantering

I 26 kap. 3 § tredje stycket anges att en kommunal nämnd även har tillsyn över hanteringen av kemiska produkter enligt 14 kap. miljöbalken. Enligt 14 kap. 4 § miljöbalken avses med hantering av kemisk produkt en verksamhet eller åtgärd som utgörs av tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. De bränslen som färjebolagen använder utgör förmodligen kemiska produkter.

Bolagens verksamhet utgörs dock av linjetrafik vari bränsleanvändning ingår. Linjetrafiken kan därmed inte omfattas av definitionen i 14 kap. 4 § miljöbalken.

Miljönämndens tillsynsbefogenhet över hälsoskyddsfrågor

I förarbetena till miljöbalken sägs följande i specialmotiveringen till 26 kap. 3 § miljöbalken: "Vad gäller den lokala tillsynen föreslås att kommunerna alltid skall ha tillsyn över viss i bestämmelsen angiven verksamhet. Denna verksamhet omfattar den tillsyn kommunerna har idag enligt lagen om kemiska produkter, hälsoskyddslagen och renhållningslagen samt över icke tillståndspliktig verksamhet enligt miljöskyddslagen" (prop. 1997/98:45 del 2, s. 268). Av förarbetena framgår även att regeringen ansett att det bör framgå av lagtexten att kommunala nämnder alltid skall ha den lokala tillsynen inom kommunen över sådan verksamhet där tillsynsansvaret redan idag tillkommer kommunen (prop. 1997/98:45, del 1, s. 498).

Som riktlinjer för fördelningen av tillsynsansvar enligt miljöbalken mellan stat och kommun har regeringen i förarbetena angett bl.a. följande (prop. 1997/98:45, del 1, s. 502): "Regeringen anser det vara en naturlig utgångspunkt att kommunerna inom den egna kommunen ansvarar för miljön, och därmed tillsynen enligt miljöbalken, med hänsyn till de befogenheter som ligger på kommunen i övrigt i syfte att åstadkomma ett uthålligt samhälle. Viss tillsyn bör på grund av tillsynsobjektets karaktär istället utövas av länsstyrelserna. Det kan t.ex. vara fråga om miljöpåverkan inom en större region än en kommun".

Av förarbetena framgår således att miljöbalkens bestämmelse om tillsynsansvar och tillsynsbefogenhet i 26 kap. 3 § tredje stycket inte inneburit något materiell förändring när det gäller omfattningen av en kommuns tillsynsbefogenhet i hälsoskyddsfrågor och att tillsynsbefogenheten alltså inte torde ha vidgats jämfört med vad som gällt enligt motsvarande bestämmelse i 15 § hälsoskyddslagen. I förarbetena till hälsoskyddslagen anges att vad gäller en kommunal nämnds tillsyn bör anmärkas att denna på intet sätt är avsedd att ta över den tillsyn som utövas av andra myndigheter i andra syften. I förarbetena diskuteras även uppdelningen i lokal, regional och central tillsynsverksamhet (prop. 1981/82:219 s. 64).

Den kommunala tillsynsbefogenheten över hälsoskyddet avser hälsoskydd inom kommunen. Enligt miljödomstolens mening förefaller det därför inte rimligt att anta att verksamhet som sker ute till havs kan omfattas av lokal tillsyn över hälsoskyddsfrågor. Eftersom tillsynsansvaret även begränsas av statlig tillsyn av andra myndigheter i andra syften är det av intresse att bedöma om det finns statlig tillsyn över fartygs föroreningar som utesluter kommunal tillsyn.

Statliga myndigheters tillsynsansvar enligt sjö- och fartygslagstiftning

I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (LÅFF) regleras frågor om tillsyn över bl.a. fartygs konstruktion och drift. Av 1 kap. 4 § framgår att denna lag är tillämplig på utländska fartyg som används i affärsdrift. Enligt 4 kap. 1 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bl.a. fartygs konstruktion, utrustning och drift. Den myndighet regeringen bestämmer utövar även tillsyn över efterlevnaden av bestämmelser om fartygs konstruktion, utrustning och

drift, se 6 kap. 5 §. Enligt 7 kap. 4 § får Sjöfartsverket eller annan myndighet som regeringen bestämmer besluta om förelägganden i fråga om fartygets framförande eller drift om det föreligger väsentliga brister i dessa avseenden. Ett sådant föreläggande får även förenas med vite, enligt 7 kap. 8 §.

Enligt 4 kap. 1 § förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg är Sjöfartsverket den myndighet som är behörig att meddela föreskrifter enligt 4 kap. 1 § LÅFF. Av 6 kap. 1 § förordningen framgår att Sjöfartsverket, eller i vissa fall Kustbevakningen, utövar tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter om fartygs konstruktion, utrustning och drift. Av 7 kap. 4 § förordningen framgår att Sjöfartsverket, eller i brådskande fall Kustbevakningen, får meddela beslut om förelägganden enligt 7 kap. 4 § LÅFF. Sjöfartsverket har bl.a. meddelat föreskrifter om tillämpningen av 1991 och 1992 års ändringar till 1973 års internationella konvention (MARPOL-konventionen) rörande förhindrande av förorening från fartyg (SJÖFS 1999:14). Genom föreskrifterna implementeras delar av MARPOL-konventionen med tilläggsprotokoll. Konventionen är tillämplig på föroreningar bl.a. i form av olja, kemikalier och skadliga ämnen i tankar, men inte på föroreningar i luft (se J E, Internationell miljö rätt, 1993, s. 128).

Luftföroreningar behandlas i Tilläggsprotokoll VI. Det har som tidigare nämnts ännu inte trätt i kraft och omfattas därför inte av Sjöfartsverkets föreskrifter. Sjöfartsverket har i övrigt inte meddelat föreskrifter som specifikt reglerar fartygs konstruktion när det gäller utsläpp i luft från motorer. Sjöfartsverket har dock rätt att meddela sådana föreskrifter och har även rätt att besluta om förelägganden angående luftutsläpp, detta eftersom LÅFF bl.a. omfattar luftföroreningar enligt definitionen av utsläpp i 2 §.

Sjöfartsverket har dock vid utformningen av föreskrifter om farledsavgift skapat ett avgiftssystem som ger incitament för fartygsägare att försöka reducera nivåerna av kväveoxidutsläpp. Sjöfartsverket har med stöd av 9 § förordningen om farledsavgift utfärdat föreskrifter om farledsavgift (SJÖFS 1998:12). Det fartyg som har en garanterat låg svavelhalt i bränslet, under en viss nivå, eller som har installerat katalytisk avgasrening kan enligt 8 och 9 §§ i föreskrifterna få en reducerad total avgift och viss restitution av erlagd avgift. Sjöfartsverket har även antagit föreskrifter som anger villkor för miljödifferenterad farledsavgift (SJÖFS 1998:13). Dessa föreskrifter anger hur ett fartyg kan få certifikat och intyg avseende kväveoxidreduktion och svaveloxidreduktion.

Den tillsynsbefogenhet det är fråga om i målet tillkommer således Sjöfartsverket, utom när det gäller prövning av själva hamnverksamheten. Med hänsyn till att en miljönämnds tillsyn över hälsoskyddsfrågor är begränsad till att avse hälsoskyddet inom kommunen och inte är avsedd att ta över statlig tillsyn kan en miljönämnd därför inte ha tillsynsbefogenhet över internationell sjöfart även om denna sjöfart kan påverka förhållanden inom kommunen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts skall Miljönämndens överklagande avslås. HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (prövningstillstånd krävs)

Överklagande, som ställs till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, skall ges in till Växjö tingsrätt, miljödomstolen, senast den 20 november 2003.

Marianne Nilsson

Magnus Björkhem

I avgörandet har deltagit rådmannen Marianne Nilsson, ordförande, och miljørådet Magnus Björkhem. Föredragande har varit beredningsjuristen Henrik Skanert.

Sökord: Helsingborg; Öresund; Linjetrafik; UNCLOS; MARPOL; HH-Ferries; Sundbussarna; Internationell sjöfart

Litteratur:
