

HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 23 februari 2010

Mål nr

T 4783-08

KLAGANDE

1. Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

2. Naturskyddsföreningen i Stockholms län
Norrbäckagatan 80
113 41 Stockholm

MOTPARTER

1. Luftfartsverket
Stockholm-Arlanda flygplats
190 45 Stockholm-Arlanda

Ombud: Advokat ÅL och advokat MW

2. Länsstyrelsen i Stockholms län
Box 22067
104 22 Stockholm

3. Sigtuna kommun

195 85 Märsta

SAKEN

Ansökan om ändring av villkor för tillstånd till verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats i Sigtuna kommun, Stockholms län

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätt, Miljööverdomstolens dom 2008-10-22 i mål M 9446-07

DOMSLUT

Med ändring av Miljööverdomstolens dom fastställer Högsta domstolen miljödomstolens domslut.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Naturvårdverket och Naturskyddsföreningen har yrkat att Högsta domstolen med ändring av Miljööverdomstolens dom ska fastställa miljödomstolens dom.

Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Stockholms län och Sigtuna kommun har bestritt ändring.

DOMSKÄL

1. Genom ett beslut av regeringen den 15 augusti 1991 (dnr M90/3590/7 och M90/1521/7) erhöll staten genom Luftfartsverket tillstånd enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning av naturresurser m.m. till utvidgning av verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats med en tredje rullbana. Tillståndet förenades med elva villkor varav villkor 1 hade följande lydelse.
2. ”Luftfartsverket skall inrikta verksamheten så att de samlade utsläppen av kväveoxider och koldioxid från flygverksamheten samt marktransporter vid, till och från flygplatsen minimeras. Som riktvärde bör därvid gälla att utsläppen år 2000 inte bör överstiga 1990 års nivå. Det ankommer på koncessionsnämnden för miljöskydd att vid prövningen enligt miljöskyddslagen ange utgångspunkter för att bestämma utsläppens storlek. Utsläppen av koldioxid och kväveoxider från flygverksamheten och marktransporter i anslutning till den vid flygplatsen får senast tio år efter det att rullbanan har färdigställts inte överstiga 1990 års nivå. Luftfartsverket skall till länsstyrelsen i Stockholms län senast den 1 mars varje år redovisa föregående års utsläpp av kväveoxider och koldioxid från den nämnda verksamheten vid flygplatsen.”
3. Genom den överklagade domen ändrade Miljööverdomstolen med åberopande av 24 kap. 8 § miljöbalken det nämnda villkoret och gav mening fyra följande lydelse. ”Utsläppen av koldioxid och kväveoxider från flygverksamheten och marktransporter i anslutning till den vid flygplatsen får *senast år 2016* inte överstiga 1990 års nivå.” Ändringen villkorades av att

Luftfartsverket senast den 31 december 2010 ska ha fullföljt ett i målet gjort åtagande om att inge en fullständig tillståndsansökan för verksamheten på Stockholm-Arlanda flygplats. Om tillståndsansökan inte ingetts inom angiven tid ska enligt domen villkor 1 i regeringens beslut åter gälla.

4. Rullbanan färdigställdes i juni 2001 och togs i drift i april 2003. Den tidpunkt då villkoret i mening fyra i det ursprungliga beslutet skulle vara uppfyllt inträffar alltså i mitten av år 2011, dvs. tio år efter det att rullbanan färdigställdes.

5. I Högsta domstolen är det fråga om att på talan av Naturvårdsverket och Naturskyddsföreningen ta ställning till den ändring av villkoret som Miljööverdomstolen beslutat.

6. Luftfartsverket har i Högsta domstolen åberopat i huvudsak följande omständigheter till stöd för att Miljööverdomstolens dom inte bör ändras. Mot bakgrund av den praxis som utvecklats efter det att tillståndsbeslutet meddelades vore det inte i dag möjligt att gentemot verket ställa sådana krav som omfattas av villkor 1. Verket har varken faktiska eller rättsliga möjligheter att garantera efterlevnaden av samtliga krav som ställs i villkoret. Dessa omständigheter kunde inte förutses när villkoret meddelades. Det kan ifrågasättas om villkoret på ett korrekt sätt angriper de miljöproblem som det avser att hantera. Vid en omprövning är det nödvändigt att göra en samlad bedömning med hänsyn till miljöbalkens övergripande mål som de kommer till uttryck i balkens första kapitel och hänsynsreglerna i andra kapitlet. Villkoret är strängare än nödvändigt. – Genom att det nu har beslutats att

flyget från och med den 1 januari 2012 ska ingå i EU:s system för handel med utsläppsrätter har det uppstått nya omständigheter som inte kunde förutses när villkoret meddelades. Det är därför uppenbart att villkoret till viss del inte längre behövs och att villkoret är strängare än nödvändigt. – En ytterligare omständighet som inte kunde förutses när det aktuella villkoret beslutades är att Sverige numera lyder under det EU-rättsliga regelverket om tillträde till flyglinjer inom unionen.

7. Frågan om villkorsändring ska, som domstolarna funnit, bedömas enligt bestämmelserna i 24 kap. 8 § miljöbalken. Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten sålunda upphäva eller ändra ett villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att det inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Om tillståndsmyndigheten avser att väsentligt avvika från ett villkor som föreskrivits av regeringen krävs att regeringen medger det (24 kap. 10 §).

8. Syftet med 24 kap. 8 § miljöbalken är att ge tillståndshavaren möjlighet att, under där närmare angivna förutsättningar, åstadkomma villkorsändringar utan att behöva söka nytt tillstånd på andra villkor. Både bestämmelsens utformning och dess förarbeten ger vid handen att en ansökan om att ett villkor ska upphävas eller mildras ska behandlas restriktivt. (Se SOU 1966:65 s. 324 f., prop. 1969:28 s. 280, SOU 1996:103 s. 286 f. och prop. 1997/98:45 del 2 s. 259 f. samt Bjällås och Rahm, Miljöskyddslagen, 2 uppl. 1996 s. 135; jfr MÖD 2002:6 och 56 samt 2004:1.)

9. Varken bestämmelsens ordalydelse eller förarbetsuttalandena ger stöd för att tillståndsmyndigheten vid en talan om upphävande eller ändring av villkor kan väga in ett åtagande av sökanden att inge en fullständig tillståndsansökan. Av det nyss anförda framgår tvärtom att tanken med 24 kap. 8 § är att reglera möjligheterna till villkorsändringar inom ramen för ett gällande tillstånd. Bedömningen av tillståndshavarens ansökan om villkorsändring ska således ske med utgångspunkten att tillståndet består.

10. Det är därför inte förenligt med 24 kap. 8 § miljöbalken att, som Miljööverdomstolen gjort i detta mål, medge en mildring av villkoren som i sin tur villkoras av att tillståndshavaren söker ett nytt tillstånd till verksamheten. Att verksamhetsutövaren kan välja att i stället göra en ny tillståndsansökan enligt de regler som gäller om detta är således en sak för sig.

11. I likhet med miljödomstolen anser Högsta domstolen att det inte är uppenbart att det aktuella villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt. När det gäller frågan om det har tillkommit nya oförutsedda omständigheter som påkallar en ändring gör Högsta domstolen följande bedömning.

12. Flygverksamhet kommer inom en snar framtid att införlivas i systemet för handel med utsläppsrätter (se lagen [2009:685] om ändring i lagen [2004:1199] om handel med utsläppsrätter). Det i målet aktuella villkoret gäller emellertid flygplatsverksamhet. Att flygverksamhet införlivas i systemet för handel med utsläppsrätter gör det sålunda inte i sig påkallat att ändra det aktuella villkoret för Luftfartsverkets tillstånd att driva flygplats-

verksamheten.

13. Inte heller är vad Luftfartsverket anfört om att Sverige numera lyder under det EU-rättsliga regelverket en sådan omständighet som motiverar en ändring av villkoret.

14. Luftfartsverkets argumentation tar i inte oväsentlig omfattning sin utgångspunkt i att verket inte har faktiska eller rättsliga möjligheter att garantera efterlevnaden av samtliga krav som ställs i villkoret. Verket anser sig inte ha rådighet över hur flygbolagens passagerare och anställda vid verket tar sig *till och från* flygplatsen och framhåller att verket därför inte kan påverka utsläppen från dessa transporter. Detta aktualiserar frågan hur det i målet aktuella villkoret ska tolkas.

15. I den del som Miljööverdomstolen har ändrat villkoret, dvs. fjärde meningen, ges *gränser* för utsläpp från flygverksamheten och marktransporter *i anslutning till den vid flygplatsen*. I villkorets andra mening, vilken inte har ändrats, anges *riktvärdet* för de i första meningen angivna utsläppen, dvs. de som härrör från flygverksamheten samt marktransporter *vid, till och från flygplatsen*. Gränsvärdet i fjärde meningen – och det är endast den meningen som är föremål för prövning i Högsta domstolen – har alltså getts en snävare utformning än riktvärdet i andra meningen och tycks inte omfatta transporter *till och från* flygplatsen.

16. Oberoende av hur villkoret beträffande gränsvärdet ska tolkas visar inte utredningen i målet att förutsättningarna för Luftfartsverkets rådighet i dessa

hänseenden har förändrats sedan villkoret beslutades.

17. Av det anförda följer att det saknas grund för att med stöd av 24 kap. 8 § miljöbalken ändra eller mildra det aktuella villkoret.

18. Luftfartsverket har framhållit de negativa konsekvenser som ett bibehållande av det nuvarande villkoret skulle innebära för flygtrafiken vid Stockholm-Arlanda flygplats. Högsta domstolen ifrågasätter i och för sig inte påståendet om att det nuvarande villkoret kan få återverkningar på flygverksamheten, även om Luftfartsverkets ansvar för gränsvärdet till synes inte är riktigt så omfattande som verket tycks utgå ifrån. Förevarande mål gäller dock möjligheterna till omprövning av ett villkor i ett redan fattat tillståndsbeslut med de relativt strikta förutsättningar som anges i gällande regelverk.

19. När det gäller att fastställa villkor i samband med att ett nytt tillstånd meddelas är förutsättningarna annorlunda. Inom ramen för ett tillståndsärende kan många av de omständigheter som Luftfartsverket åberopat beaktas och vägas mot andra intressen (jfr NJA 2004 s. 421). Om det generellt sett ska ske en vidgning av möjligheterna att få tillstånd en mildring av villkor i ett redan meddelat tillstånd bör detta naturligen ske genom att lagstiftningen ändras. Däremot är det inte förenligt med de gällande och förhållandevis restriktiva reglerna i 24 kap. 8 § miljöbalken att lägga omständigheter av det aktuella slaget till grund för en mildring av de villkor som enligt nuvarande tillstånd finns för verksamheten.

20. Miljööverdomstolens dom ska alltså ändras och miljödomstolens domslut fastställas.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Leif Thorsson, Kerstin Calissendorff, Per Virdesten (referent), Gudmund Toijer och Lena Moore
Föredragande revisionssekreterare: Lars Olsson