



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen
Rotel 1305

DOM
2008-10-22
Stockholm

Mål nr
M 9446-07
Aktbilaga 31

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, miljödomstolen, dom 2007-11-29 i mål nr M 1553-07, se bilaga A

KLAGANDE

Luftfartsverket, 202100-0795
Stockholm-Arlanda flygplats
190 45 Stockholm-Arlanda

Ombud: Advokaterna Åke Lewensjö och Malin Wikström
Gärde Wesslau Advokatbyrå i Göteborg AB
Lilla Torget 1, 411 18 Göteborg

MOTPARTER

1. Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm
2. Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067, 104 22 Stockholm
3. Sigtuna kommun, 195 85 Märsta
4. Upplands Väsby kommun, 194 80 Upplands Väsby

SAKEN

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

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Miljööverdomstolen ändrar miljödomstolens dom och förordnar att villkor 1 i regeringsbeslut 1991-08-15 (dnr M90/3590/7 och M90/1521/7) ska ha följande lydelse.

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 år 2016* inte överstiga 1990 års nivå. Luftfartsverkets 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.

Som förutsättning för att den framflyttade tidsgränsen avseende utsläpp av kväveoxider och koldioxid ska träda ikraft ska Luftfartsverket ha fullföljt sitt åtagande om att inge en fullständig tillståndsansökan för verksamheten på Stockholm-Arlanda flygplats senast den 31 december 2010.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 2	08-561 670 00 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00

Om tillståndsansökan inte ingetts inom angiven tid ska villkor 1 i regeringens beslut åter gälla, dvs de däri angivna utsläppsvärdena ska innehållas från och med den 1 januari 2011.

2. Miljööverdomstolen avslår övriga i målet framställda yrkanden.

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Luftfartsverket har yrkat att Miljööverdomstolen med ändring av miljödomstolens dom ska bifalla Luftfartsverkets ansökan om ändring av villkor 1 i regeringsbeslut den 15 augusti 1991 (dnr M90/3590/ och M90/1521/7). Luftfartsverket har vidhållit sina yrkanden såsom de har framställts hos miljödomstolen och har vid huvudförhandlingen framfört att det åtagande Luftfartsverket gjorde i anslutning till förstahandsyrkandet hos miljödomstolen kvarstår. Luftfartsverket har således yrkat följande i första hand.

Luftfartsverket ska i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer verka för att utsläppen av koldioxid och kväveoxider minskar från de aktiviteter som flygplatsen genererar.

För utsläppen från Luftfartsverkets egna verksamheter ska följande gälla:

- Utsläppen av koldioxid med fossilt ursprung får inte överstiga 14 000 ton per år från och med år 2010.
- Utsläppen av kväveoxider får inte överstiga 80 ton per år från och med år 2010.

Med utsläppen från Luftfartsverkets egna verksamheter avses dels utsläpp genererade av uppvärmning, klimatkontroll, belysning och övrig drift av byggnader och anläggningar som Luftfartsverket äger eller förvaltar på flygplatsen, dels utsläpp från Luftfartsverkets egen fordonspark och de markfordon som tillåts inom skalskyddet (airside).

Luftfartsverket ska till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars varje år redovisa föregående års utsläpp av koldioxid och kväveoxider i den omfattning som myndigheterna bestämmer.

I andra hand har Luftfartsverket yrkat den ändring av villkorspunkt 1 i regeringens beslut enligt NRL att ordalydelsen "... tio år efter det att rullbanan har färdigställts..." ersätt av "... år 2016...".

I sista hand har Luftfartsverket yrkat samma ändring som enligt andrahandsyrkandet men med åtagandet, att om anståndet tas i anspråk ska Luftfartsverket söka ett nytt miljötillstånd för hela verksamheten vid Stockholm- Arlanda flygplats enligt miljöbalkens regler.

Slutligen har Luftfartsverket yrkat att villkorsändringen ska gälla även om avgörande därom inte har vunnit laga kraft.

Naturvårdsverket har bestritt bifall.

Länsstyrelsen i Stockholms län har tillstyrkt Luftfartsverkets andrahandsyrkande och bestritt bifall i övrigt.

Sigtuna kommun har vid huvudförhandlingen anslutit sig till Länsstyrelsens i Stockholms läns inställning.

Upplands Väsby kommun har avstått från att yttra sig i ärendet.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i huvudsak hänvisat till vad som tidigare framförts och anfört bl.a. följande.

Luftfartsverket har inte rådighet och har heller aldrig haft rådighet över hur flygbolagens passagerare och anställda vid Luftfartsverket samt anställda vid de ca 250 företag som är verksamma på flygplatsen tar sig till och från flygplatsen. Luftfartsverket har inte heller rådighet över den flygtrafik som berörda flygbolag begär ska få tillträde till flygplatsen på annat sätt än möjligheten att begränsa den kapacitet som flygplatsen tillhandahåller för flygsektorn. Luftfartsverket har genomfört en mängd miljöförbättrande åtgärder vad gäller den verksamhet man har rådighet över och har en nollvision för egna koldioxidutsläpp till år 2012. Luftfartsverket anser att senare praxis klargör att utsläpp av växthusgaser med global effekt bör regleras genom generella bestämmelser och inte genom särskilda miljövillkor riktade mot en enskild verksamhetsutövare. Denna praxis kunde inte förutses när regeringen meddelade villkoret år 1991. Luftfartsverket åtar sig att lämna in en fullständig tillståndsansökan för verksamheten på Stockholm-Arlanda flygplats senast den 31 december 2010.

Naturvårdsverket noterar att EU ännu inte har fattat något beslut i fråga om handelssystem med utsläppsrätter. Det pågår fortfarande diskussioner om en del frågor, bl.a. hur det ska bli med startår, auktionering m.m., som är viktiga för sluteffekterna av ett sådant system. Det är troligt att ett beslut om handelssystem med utsläppsrätter blir klart år 2012.

Länsstyrelsen anser att ett system om handel med utsläppsrätter delvis kan ersätta nuvarande reglering i villkor 1. Ett eventuellt kommande beslut om ett sådant system bör dock inte intecknas i förväg. Av den anledningen kan inte systemets fördelar ligga till grund för ändring av villkor 1 redan nu. Länsstyrelsen delar miljödomstolens bedömning av de rättsliga grunderna för en ändring av villkor och den begränsning som detta innebär enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Länsstyrelsen är positiv till en omprövning av hela verksamheten.

Sigtuna kommun anser att det som framförts i Luftfartsverkets ändringsyrkande inte föranleder någon ändrad inställning i ärendet.

YTTRANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Sollentuna kommun tillstyrker Luftfartsverkets andrahandsyrkande och anser i övrigt att miljödomstolens dom ska stå fast.

Regionplane- och trafiknämnden, Stockholms läns landsting, anser mot bakgrund av bl.a. pågående förbättringsprocesser avseende marktransporters utsläpp och Luftfartsverkets påbörjade arbete med en ny ansökan för verksamheten att det är motiverat att tidpunkten då kravet avseende koldioxid i villkor 1 ska uppfyllas senareläggs. Nämnden tillstyrker Luftfartsverkets andrahandsyrkande utan att ta ställning till den exakta tidpunkten. Detta ger rådrum att beakta resultatet av arbetet för att inordna luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter och de pågående processerna för att utveckla tillgängligheten till Arlanda med klimat- och miljövänliga kollektivtrafik-förbindelser och incitamenten för att utnyttja dessa.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÅL

De rättsliga förutsättningarna för att upphäva eller ändra ett villkor efter ansökan av en tillståndshavare framgår av 24 kap. 8 § miljöbalken. Ändring får ske om det påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades, och det är det rekvisit som Luftfartsverket åberopat som stöd för sin ansökan. Utöver den bestämmelsen gäller också den grundläggande förutsättningen för all villkorsskrivning, nämligen att tillståndshavaren ska ha rättsliga och faktiska förutsättningar för att kunna vidta de åtgärder som behövs för att följa ett villkor.

Miljööverdomstolen delar miljödomstolens bedömningar vad avser Luftfartsverkets förstahandsyrkande.

Vid prövningen av Luftfartsverkets andrahandsyrkande bör även beaktas att Luftfartsverket i Miljööverdomstolen har åtagit sig att senast vid utgången av år 2010 ge in en ny fullständig tillståndsansökan avseende verksamheten vid Arlanda flygplats. Vid en sådan prövning kan konstruktionen av nu aktuellt villkor, liksom övriga villkor för verksamheten, komma att övervägas på nytt.

Miljööverdomstolen delar Luftfartsverkets uppfattning att verket inte nu har den rådighet som krävs för att vidta samtliga de åtgärder som behövs för att fullt ut klara villkoret. Detta utgör enligt Miljööverdomstolen en sådan omständighet som talar för ett bifall till Luftfartsverkets andrahandsyrkande. För bifall till ansökan talar också att det skulle framstå som oproportionerligt att begränsa flygverksamheten på Arlanda - med de följder det skulle få nationellt och internationellt - i den omfattning som krävs för att klara villkoret, vilket enligt Luftfartsverket vore alternativet om villkoret inte ändrades.

Mot bakgrund av Luftfartsverkets åtagande samt de omständigheter som redovisats ovan finner Miljööverdomstolen, i avvaktan på att en ny tillståndsansökan ges in, att villkoret bör mildras på så sätt att tiden för när gränsvärdet börjar gälla flyttas fram. Med beaktande av den tid som prövningen av tillståndsansökan kan antas komma att ta bör tiden bestämmas till utgången av år 2016. En sådan ändring av villkoret får anses förenlig med bestämmelsen i 24 kap. 10 § miljöbalken.

Det finns inte skäl att förordna att ändringen av villkoret ska gälla omedelbart.

Luftfartsverkets åtagande om att initiera en ny fullständig tillståndsansökan är av sådan betydelse att åtagandet bör villkorsregleras i domslutet.

Övriga i målet framställda yrkanden avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B
Överklagande senast 2008-11-19

Ulf Bjällås

Anna-Lena Rosengården

Henrik Runeson

Karin Kussak

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljørådet Anna-Lena Rosengården, hovrättsråden Henrik Runeson, referent, och Karin Kussak. Enhälligt.



NACKA TINGSRÄTT
Enhet 3, miljödomstolen

DOM
2007-11-29
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 1553-07

SÖKANDE

Luftfartsverket, 202100-0795
190 45 STOCKHOLM-ARLANDA

Ombud: advokaterna Åke Lewensjö och Malin Wikström, Gärde Wesslau Advokatbyrå, Lilla Torget 1, 411 18 GÖTEBORG

SAKEN

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

Uppgifter till miljöboken:

Avdelning:	V
Avrinningsområde:	129/61
Anläggning nr/ Blad nr	3
Syd/Nord-koordinat (X):	6617000
Väst/Öst-koordinat (Y):	1619400

DOMSLUT

Miljödomstolen avslår Luftfartsverkets ansökan om ändring av villkor 1 i regeringsbeslut 1991-08-15 (dnr M90/3590/7 och M90/1521/7)

BAKGRUND

Staten genom Luftfartsverket (i fortsättningen LFV) fick genom **regeringsbeslut 1991-08-15** (dnr M90/3590/7 och M90/1521/7) tillstånd enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning av naturresurser m.m. (naturresurslagen eller NRL) till utvidgning av verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats med en tredje rullbana. Tillståndet förenades med elva villkor varav villkor 1 hade följande lydelse.

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.

Koncessionsnämnden för miljöskydd lämnade genom **beslut 1993-04-06** (nr 46/93) LFV tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) att på Arlanda flygplats dels bedriva flygverksamhet, i ett första skede på två rullbanor i en omfattning av högst 275 000 flygrörelser per år och därefter på tre rullbanor i en omfattning av högst 372 100 flygrörelser per år, i båda fallen med i huvudsak den fördelning på flygplanskategorier som redovisas i ansökningshandlingarna, dels anlägga en tredje rullbana öster om den befintliga banan 01/19.

Koncessionsnämnden föreskrev ett flertal villkor för tillståndet. Med anledning av vad som anfördes i villkorspunkt 1 i regeringens NRL-beslut meddelade Koncessionsnämnden följande villkor.

Utgångspunkter för beräkning av utsläppen av koldioxid och kväveoxider enligt villkorspunkt 1 i regeringens beslut enligt NRL

På grund av uppdraget i villkorspunkten 1 i regeringsbeslutet föreskriver Koncessionsnämnden att utsläppsmängderna av koldioxid och kväveoxider från verksamheten för dels år 1990, dels varje år från och med år 1994 skall beräknas enligt följande grunder.

Bestämningarna av utsläppen skall avse flygtrafiken inom LTO-cykeln, inklusive taxning och väntan, emitterande verksamheter inom flygplatsen i form av energiproduktion, intern servicetrafik och motorprovning, marktransporter för passagerare och anställda från bostads- eller arbetsplats till Arlanda och åter samt transporter av fraktgods, post och förnödenheter från leverantör eller depå till Arlanda och åter.

Utsläppen från flygplanen skall beräknas på grundval av det faktiska antalet rörelser under året för de förekommande flygplanstyperna med de gaspådrag under olika tider som anges i flygbolagens regler för start- och landningsrutiner, inklusive taxning och väntan, samt med de utsläppsvärden vid olika gaspådrag som anges i flygplanstypernas certifieringsdata. Mindre frekventa flygplanstyper utan kända data för pådrag och utsläpp skall hänföras till en liknande flygplanstyp, varvid utsläppen justeras för skillnader i startvikt.

Utsläppen för motorprovning skall beräknas på motsvarande sätt som för LTO på grundval av tider och pådrag vid prov och taxning.

Utsläppen från energiproduktion skall grundas på bränsleförbrukning och uppmätta eller uppskattade energispecifika NO_x-utsläpp.

Utsläppen från den interna trafiken skall bestämmas på grundval av det totala trafikarbetet, uppdelat på last- och dragbilar, personbilar och minibussar, och de emissionsvärden som anvisas av Vägverket eller annan ansvarig myndighet vid hastigheten 30 km/h.

Mängden och sättet för marktransporter för flygpassagerare och personal skall grundas på resultat av trafikräkning under en eller flera hela veckor på samtliga vägar till och från flygplatsen, omräknad med kvoten mellan årsmedeltalet flygpassagerare per dygn och flygpassagerarantalet per dygn under räkningstiden samt intervjuer med flygpassagerare och anställda om färdväg. Emissionerna från det på så sätt bestämda trafikarbetet, fördelat på bussar och personbilar, och på vägdelsträckor med olika hastighetsklasser skall beräknas med tillämpning av de specifika emissionsvärden som anvisas av Vägverket eller annan ansvarig myndighet. Personbilstrafiken skall fördelas på bilar med och utan katalysator med ledning av intervjuer eller på något annat tillförlitligt sätt.

Trafikarbetet för den framtida tågtrafiken till och från Arlanda skall anges i antalet vagnkilometer per år. Den härav bestämda energiförbrukningen skall omräknas till mängd energi som på grund av trafikarbetet måste tillföras värmeproduktionsanläggningar i landet i form av olja istället för som el. Emissionen från denna oljeeldning (0,1 g NO_x/MJ och 75 g CO₂/MJ) skall anses belasta tågtrafiken. Transporter med bil och buss till och från tågterminaler skall anses ge upphov till 5 % av de emissioner som tågpassagerarnas alternativa resor med bil och buss till och från Arlanda skulle ha föranlett.

Mängden av trafikarbete för fraktgods, post och förnödenheter, fördelade på fordonsslag och vägdelsträckor med olika hastighetsklasser, skall bestämmas på grundval av manuell trafikräkning och intervjuer med speditörer, mottagare av förnödenheter inkl bränsle, postföretag m fl. Emissionerna skall beräknas på grundval av specifika värden som anvisas av Vägverket eller annan ansvarig myndighet. I trafikarbetet skall inte inräknas transporter för byggnadsarbeten som inte har karaktär av underhåll eller återkommande förnyelse.

Detaljbestämmelser om emissionberäkningarna får beslutas av Länsstyrelsen i Stockholms län efter samråd inom samarbetsorganet. Länsstyrelsen skall även ha rätt att besluta om ändring av beräkningsmetoden, om omständigheterna ger anledning till det. Ändringar skall i sådant fall även avse förutsättningarna för 1990 års jämförelsestadium i tillämpliga delar.

Efter överklagande av LFV ändrades genom *regeringsbeslut 1997-06-12* åttonde stycket i villkoret till följande lydelse.

De utsläpp av koldioxid och kväveoxider som anses svara mot tågtrafikens elförbrukning skall beräknas med utgångspunkt från de genomsnittliga utsläppen för produktionen av den el som förbrukas i Sverige.

Förutom anslutningsresor till och från tågterminaler, skall även transporter med bil och buss till och från bussterminaler ingå i beräkningsunderlaget.

YRKANDEN M.M.

LFV har vid miljödomstolen ansökt om ändring av villkorspunkt 1 i regeringens beslut enligt NRL och yrkat, som ansökan slutligen bestämts, i första hand att villkoret upphävs och ersätts av ett villkor med följande innehåll:

Luftfartsverket skall i samverkan med berörda statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer verka för att utsläppen av koldioxid och kväveoxider minskar från de aktiviteter som flygplatsen genererar.

För utsläppen från Luftfartsverkets egna verksamheter skall följande gälla:

- Utsläppen av koldioxid med fossilt ursprung får inte överstiga 14 000 ton per år från och med år 2010.
- Utsläppen av kväveoxider får inte överstiga 80 ton per år från och med år 2010.

Med utsläppen från Luftfartsverkets egna verksamheter avses dels utsläpp genererade av uppvärmning, klimatkontroll, belysning och övrig drift av de byggnader och anläggningar som Luftfartsverket äger eller förvaltar på flygplatsen, dels utsläpp från Luftfartsverkets egen fordonspark och de markfordon som tillåts inom skal-skyddet (airside).

Luftfartsverket skall till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars varje år redovisa föregående års utsläpp av koldioxid och kväveoxider i den omfattning som myndigheten bestämmer.

I anslutning till förstahandsyrkandet har LFV åtagit sig att för varje betalande parkerat fordon, som inte är miljöbil, på de av flygplatsen ägda parkeringarna som är öppna för allmänheten, av parkerare ta ut en avgift. Denna avgift skall av LFV användas för att köpa "koldioxidsänkor" enligt gällande regler för CDM/JI-projekt, motsvarande de koldioxidutsläpp som de parkerande bilarna genererar vid färd till och från flygplatsen, intill dess att vägtrafiken införlivats i ett eget system för handel med utsläppsrätter.

Enligt LFV lämnar förstahandsyrkandet också utrymme för miljödomstolen att uppfatta talan som en ansökan om påbyggnadstillstånd i den meningen att villkor 1, såsom det nu är utformat, i realiteten utgör en begränsning för LFV att ta tillståndet i anspråk upp till tillståndsgivna antalet flygrörelser.

LFV har i andra hand yrkat den ändringen av villkorspunkt 1 i regeringens beslut enligt NRL att ordalydelsen "... tio år efter det att rullbanan har färdigställts..." ersätts av "...år 2016...".

I sista hand har LFV yrkat samma ändring som enligt andrahandsyrkandet men med åtagandet, att om anståndet tas i anspråk skall LFV söka ett nytt miljötillstånd för hela verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats enligt miljöbalkens regelverk.

Slutligen har LFV yrkat att villkorsändringen skall gälla även om avgörande därom inte har vunnit laga kraft.

UTVECKLING AV OMRÖVNINGSTALAN

LFV har till stöd för sin omprövningstalan anfört sammanfattningsvis följande.

Allmänt

Stockholm-Arlanda flygplats är en av de tio största flygplatserna i Europa avseende antalet flygrörelser till och från flygplatsen. Såsom Stockholmsberedningen konstaterar i sitt delbetänkande "Tillräcklig flygkapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen" (SOU 2003:33) är Stockholm-Arlanda flygplats ett viktigt nav

för flygtrafiken i Sverige och landets huvudflygplats. Flygplatsen är ett riksintresse och en förutsättning för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Beredningen framhåller att denna roll inte förväntas förändras. Antalet årspassagerare var år 2003 15,1 miljoner och beräknas år 2030 överstiga 30 miljoner.

Beredningen framhåller vidare att Stockholm-Arlanda flygplats är Sveriges enda större flygplats av internationell karaktär och utgör start- och målpunkt för förbindelser från stora delar av landet till andra länder. Flygplatsen utgör därigenom ett nav för inrikestrafiken, med en speciell betydelse för de norra delarna av Sverige. För ett land av Sveriges storlek, form och demografi är ett fungerande flygplatssystem med en central transferplats en nödvändig förutsättning för att ge alla delar av landet en tillfredställande trafikförsörjning.

Stockholm-Arlanda flygplats är också en av Sveriges största arbetsplatser med omkring 15 000 anställda. År 2030 beräknas drygt 30 000 personer arbeta inom Arlandaområdet. Enligt en utredning från York Aviation av den 23 januari 2004 ger varje miljon passagerare vid en flygplats upphov till omkring 1 000 arbeten på flygplatsen och ytterligare omkring 2 000 arbeten indirekt i regionen.

Ifrågavarande villkor (nedan "villkor 1") innebär en begränsning av de utsläpp beträffande koldioxid och kväveoxider som flygplatsen tillåts generera, allmänt kallat "avgastaket" eller "utsläppstaket". Med begreppet "koldioxid" avses här koldioxid som frigörs vid förbränning av fossila bränslen. Villkoret omfattar förutom utsläpp från LFV:s egen verksamhet utsläpp från bland annat passagerares och anställdas resor till och från flygplatsen och flygtrafik inom LTO-cykeln ("landing and take-off cycle").

LFV:s prognoser talar för att antalet flygrörelser, oavsett efterfrågan, inte kommer att kunna öka efter omkring år 2009 på grund av den begränsning villkor 1 innebär i fråga om koldioxid. Begränsningen avseende kväveoxider kommer dock att kunna innehållas. I dess nuvarande lydelse får villkoret, såvitt avser koldioxid, till följd att den tredje rullbanan inom en överskådlig framtid inte kommer att kunna användas för den avsedda och efterfrågade kapaciteten.

LFV har ingen direkt rådighet över hur flygbolagens passagerare samt anställda vid LFV och de cirka 250 företag som är verksamma på flygplatsen tar sig till och från flygplatsen. Verket har inte heller någon direkt rådighet över den flygtrafik som berörda flygbolag begär skall få tillträde till flygplatsen, på annat sätt än möjligheten att begränsa den kapacitet som flygplatsen tillhandahåller för flygsektorn.

Villkor 1 får i sin nuvarande utformning således till följd att flygverksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats kan komma att begränsas i framtiden. Då närliggande flygplatser inte är bundna av motsvarande krav är det troligt att trafiken istället flyttas till dessa flygplatser. Härigenom finns det inga garantier för att en begränsning av verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats får till följd att de samlade utsläppen av koldioxid i Sverige minskar. Enligt bifogad miljökonsekvensbeskrivning (MKB), är det sannolikt att en stor del av den efterfrågade flygtrafiken som inte kan tillgodose vid Stockholm-Arlanda flygplats flyttar till annan flygplats och därigenom till och med genererar ökade utsläpp totalt sett. Utsläppstaket uppfyller då inte

sitt syfte att minska de samlade utsläppen av koldioxid och kan dessutom komma i strid med hushållningskravet i miljöbalkens hänsynsregler.

Ett upphävande av villkor 1 förutsätter givetvis en annan reglering av de koldioxid- och kväveoxidutsläpp som genereras av aktiviteterna vid Stockholm-Arlanda flygplats. Åtgärder för att kontinuerligt minska utsläppen måste genomföras vid flygplatsen och dessa åtgärder måste vara reella och väl underbyggda. De måste vidare bidra till att uppfylla de nationella målen vad avser begränsning av utsläpp av s.k. växthusgaser, däribland koldioxid. LFV är dock av uppfattningen att det finns andra styrmedel som på ett mer effektivt sätt minskar de totala utsläppen av koldioxid, än en reglering i form av ett utsläppstak som omfattar aktiviteter som verket i praktiken inte råder över.

Stockholmsberedningen är av uppfattningen att utsläppen av klimatpåverkande gaser för Stockholm-Arlanda flygplats bör ses i ett nationellt perspektiv såsom gäller för landet i övrigt. Detta får dock inte leda till ökat utsläpp på annat håll eller till att Sveriges ekonomiska utveckling äventyras. Beredningen anser att rimligheten i och utformningen av Stockholm-Arlanda flygplats miljövillkor bör ses över.

Om utsläppen vid flygplatsen når utsläppstaket i villkor 1 och LFV till följd av detta tvingas begränsa verksamheten kan det innebära svårigheter att reglera flygverksamheten på ett sätt som inte strider mot regler rörande Europeiska Unionens (EU) transportpolitik, t.ex. marknadsstillträdesförordningen (nr 2408/92/EEG). Sverige var inte medlem i EU och löd inte under EU:s lagstiftning när villkoret meddelades av regeringen år 1991.

Rådighet över utsläppsfaktorer

Det är ett flertal aktörer som har rådighet över de utsläppsfaktorer som omfattas av utsläppstaket i dess nuvarande utformning. LFV har faktisk rådighet över de av LFV förvaltade byggnaderna och anläggningarna på flygplatsen, den egna fordonsparken (inkluderande både de s.k. gula bussarna och tjänstebilar) samt den trafik som opererar inom skalskyddet på flygplatsen (airside). Det är enligt LFV:s uppfattning inte rimligt att genom villkor förplikta verket att ta ansvar för annat än det verket har faktisk rådighet över.

Senare års miljörättspraxis, främst NJA 2004 s. 421, ger enligt LFV ytterligare anledning att ifrågasätta om det enligt miljöbalken är juridiskt möjligt att genom villkor i form av ett utsläppstak, inkluderande utsläpp från transporter till och från flygplatsen, reglera verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats. Villkor 1, i sin nuvarande utformning, innebär ett ansvar för bland annat långväga transporter samt passagerares och anställdas resor till och från flygplatsen m.m. Det bör noteras att detta även inkluderar anställda hos andra arbetsgivare än LFV vid flygplatsen. Detta kan enligt LFV anses innebära en otillåten indirekt reglering av transportsektorn. Även krav på minskade utsläpp från flyget innebär i realiteten en reglering av luftfartssektorn som knappast kan åläggas en enstaka flygplats. En sådan reglering bör närmast åläggas de faktiska verksamhetsutövarna, d.v.s. flygbolagen alternativt flygplanstillverkarna.

Flygets utsläpp hör till transportsektorns utsläpp. På det nationella planet har Sverige ett antal verktyg eller styrmedel till hands för att minska utsläppen från transportsektorn som helhet, bland annat lagstiftning i form av skatter och avgifter.

Det ständigt ökande internationella beroendet får återverkningar på den transportpolitik som förs och den förutsätter ökat internationellt samarbete och internationell samverkan. Många transportpolitiska frågor måste därför lösas inom ramen för medlemskapet i EU. Detta sker i huvudsak i form av regleringar genom förordningar och direktiv.

LFV deltar på internationell nivå i det arbete som för närvarande pågår för att ta fram strängare krav riktade mot flygplanstillverkare avseende tillåtna utsläppsnivåer från nyproducerade motorer samt med att utforma ett system av handel med utsläppsrätter för flyget. Detta arbete sker genom ICAO (International Civil Aviation Organisation) och inom EU.

Det är ett flertal aktörer som har rådighet över utsläppen från marktransporterna till och från flygplatsen och därmed bör ansvara för att en minskning av utsläppen sker. LFV önskar tillsammans med övriga aktörer inom transportsektorn verka för och söka finna och genomföra åtgärder för minskning av utsläppen.

LFV tar fullt ansvar för utsläppen från de verksamheter som verket har faktisk rådighet över, d.v.s. av LFV förvaltade byggnader och anläggningar på flygplatsen, den egna fordonsparken (inkluderande både de s.k. gula bussarna och tjänstebilar) samt den marktrafik som opererar inom skalskyddet på flygplatsen (airside).

Samhällsekonomiska aspekter

Flygplatsen utökades med en tredje bana för att kunna tillgodose den förväntade ökade efterfrågan. Ett bibehållande av utsläppstaket i dess nuvarande form leder till att den tredje banan inte kan användas såsom avsett, varvid en stor del av den gjorda investeringen går förlorad. Dessutom kan miljöeffekten av att begränsa trafiken på Stockholm-Arlanda flygplats, bli den att de samlade utsläppen från resandet ökar.

Ett bibehållande av avgastaket i dess nuvarande form kan antas leda till att de passagerare som inte kan tas emot vid Stockholm-Arlanda flygplats antingen reser från annan flygplats inom rimligt avstånd från Stockholm eller använder sig av annat trafikmedel än flyg. De samhällsekonomiska konsekvenserna av dessa båda resealternativ har analyserats av konsultfirman Inregia AB. Av Inregias rapport framgår att såväl alternativet med en flyttning av överskjutande passagerare till annan flygplats som alternativet med överföring av passagerarna till andra trafikmedel medför samhällsekonomiska merkostnader på i storleksordningen 2 till 3 miljarder kronor per år. Anledningen till merkostnaderna är främst kostnader för ökad restid. Slutsatsen av utredningen, som är att betrakta som en riktninganalys, är att ett bibehållande av avgastaket innebär stora ekonomiska uppoffringar från såväl samhällets som medborgarnas sida.

LFV vill också framhålla att en splittring av resandeströmmarna enligt framtagna alternativ kan antas motverka hushållningskravet i miljöbalkens hänsynsregler.

En begränsning av flygverksamheten på Stockholm-Arlanda flygplats kommer med all sannolikhet även att påverka de kvarvarande flygbolagens s.k. linjenät. Vissa bolag kommer troligen att tillgodose den ökade efterfrågan genom att använda Stockholm-Arlanda flygplats som en s.k. matarflygplats till större flygplatsnav. Detta kan medföra färre direktlinjer från Stockholm-Arlanda flygplats och leda till en längre flygsträcka för de passagerare som tvingas göra omstigningar i stället för att flyga direkt till önskad slutdestination. Andra flygbolag kan möjligen i viss mån sätta in större flygplan på mer efterfrågade sträckningar. Denna troliga effekt av utsläppstaket kan sammantaget antas komma att motverka ovan nämnda hushållningskrav.

LFV är sammanfattningsvis på grund av såväl miljömässiga som samhällsekonomiska skäl av uppfattningen att villkor 1 i sin nuvarande utformning inte tjänar det syfte som ursprungligen var avsett. Förutom de juridiska hinder som kan föreligga bör utsläppen av klimatpåverkande gaser (koldioxid) från flygverksamheten i Sverige ses i ett både nationellt och internationellt perspektiv med hänsyn tagen till transportsektorn i stort. En reglering av utsläppen av koldioxid från verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats bör ske med beaktande av vilken miljöeffekt en sådan reglering får i detta större perspektiv.

Allmänt om motiv för yrkandet

År 1990 var utsläppen av koldioxid från den egna verksamheten cirka 18 000 ton och utsläppen av kväveoxider cirka 110 ton.

I syfte dels att öka tillgängligheten till Stockholm-Arlanda flygplats, dels att minimera emissionerna, anser LFV i likhet med Stockholmsberedningen att marktransporterna, speciellt kollektivtrafiken till flygplatsen måste förbättras. En utbyggd pendel- och regional-tågstrafik i Arlandaområdet och Sigtuna kommun, bland annat Märsta, med god turtäthet bör därför påskyndas. En utökad pendel- och regional-tågstrafik i stråket "söder om Stockholm" - Stockholm-Uppsala med direkt koppling till Arlanda är angeläget liksom förbättrad tillgänglighet till flygplatsen från bland annat nordostsektorn.

Såsom tidigare påpekats är det ett flertal aktörer som har rådighet över utsläppen från marktransporterna till och från flygplatsen. LFV åtar sig att tillsammans med övriga aktuella aktörer inom transportsektorn verka för och söka finna och genomföra åtgärder till minskning av utsläppen. Enligt LFV:s uppfattning förutsätter detta att regeringen tar erforderliga initiativ i denna fråga i syfte att samordna de berörda statliga myndigheternas agerande inom transportsektorn. Exempel på aktörer som LFV samarbetar med och önskar ett fördjupat samarbete med i dessa frågor är kommuner, Vägverket, Banverket, Stockholms och Uppsala lokaltrafik med flera. LFV är av uppfattningen att detta är det mest effektiva sättet att minska de totala utsläppen från marktransporter.

LFV arbetar för att minska miljöbelastningen från andra aktörer på flygplatsen genom överenskommelser i lokalhyresavtal samt samarbetsprojekt och informationsåtgärder. Vad gäller utsläppen från de verksamheter som LFV har faktisk rådighet över föreslår verket, som framgår av det tidigare anförda, ett utsläppstak.

I frågor som rör utsläpp från luftfarten har regeringen gett LfV i uppdrag att representera Sverige i internationella organ. Arbetet med att verka för ett system för handel med utsläppsrätter för flygbolagen samt en skärpning av miljökraven för nya flygplansmotorer drivs gemensamt med flera andra länder och internationellt verkssamma flygbolag. Enligt LfV:s uppfattning är det viktigt att detta arbete fullföljes.

Koldioxid

LfV:s beräkningar över framtida utsläpp indikerar att utsläppstaket kommer att överskridas omkring år 2009. Vid denna tidpunkt är taket endast ett riktvärde, men år 2011 blir utsläppstaket ett gränsvärde.

De sammanlagda koldioxidutsläppen beräknas uppgå till cirka 490 000 ton år 2030, vilket motsvarar en ökning med cirka 65 procent jämfört med utsläppen år 2003. Räknat per passagerare minskar däremot utsläppen under perioden med cirka 23 procent genom användning av mer effektiva motorer, ökat kollektivresande m.m. År 2030 beräknas endast omkring 70 procent av de samlade utsläppen kunna inrymmas inom den tillåtna utsläppsnivån. Detta betyder att utsläppstaket endast ger utrymme för en framtida flygtrafik upp till omkring 270 000 flygrörelser per år. Enligt koncessionsnämndens beslut från år 1993 är tillåten flygtrafikvolym 372 100 rörelser per år för verksamhet på tre rullbanor. Effekten av utsläppstaket blir enligt LfV:s bedömning att den volym utsläppstaket kommer att medge i stort sett endast motsvarar kapaciteten i det tidigare tvåbanesystemet.

LfV har som enskild verksamhetsutövare, såsom nämnts tidigare, inte rådighet över de mycket radikala åtgärder som erfordras för att utsläppstaket rörande koldioxid skall innehållas på annat sätt än att kraftigt begränsa omfattningen av flygverksamheten.

LfV är dock av uppfattningen att verksamheten måste tillåtas öka till det tillståndsgivna produktionstaket. Verket föreslår därför ett slopande av utsläppstaket i de delar där taket omfattar aktiviteter som LfV saknar rådighet över, d.v.s. marktransporter till och från flygplatsen och flyget inom LTO-cykeln.

LfV arbetar kontinuerligt med att ta fram och genomföra åtgärder till minskning av utsläppen från de verksamheter verket har rådighet över.

En noggrann inventering och värdering av dessa åtgärder visar att LfV har möjlighet att med rimliga insatser åta sig att från och med år 2010 begränsa utsläppen av koldioxid från den egna verksamheten till högst 14 000 ton per år. Jämfört med koldioxidutsläppen år 1990 motsvarar åtagandet en minskning med drygt 20 procent. Åtagandet står således väl i linje med det nationella miljö kvalitetsmålet för begränsad klimatpåverkan, som innebär att koldioxidutsläppen under perioden 1990 till 2010 skall minska med 4 procent för att därefter minska ytterligare.

Kväveoxider

Riksdagens miljömål för frisk luft avseende årsmedelvärde för kväveoxid bör kunna innehållas vid Stockholm-Arlanda flygplats. De sammanlagda utsläppen av kväveoxider från verksamheterna vid flygplatsen beräknas minska under prognosperioden fram till år 2030. Per passagerare sjunker de specifika utsläppen av kväveoxider till

cirka hälften räknat från år 2000. Vidare bedöms även miljö kvalitetsnormerna för kväveoxider kunna uppfyllas i flygplatsens närhet.

En avstämning av kväveoxidutsläppen mot utsläppstaket visar att såväl nuvarande som beräknade framtida utsläpp med marginal underskrider taket.

Trots att nuvarande utsläppstak såvitt avser kväveoxider inte kommer att innebära några hinder för verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats, anser verket rent principiellt att ett miljövillkor inte skall omfatta aktiviteter som en verksamhetsutövare inte har rådighet över. LFV föreslår i gengäld skärpta krav på de utsläpp som verket har rådighet över. Därför föreslår LFV att det nuvarande utsläppstaket avseende kväveoxider ersätts med ett nytt "utsläppstak" som endast innefattar de aktiviteter som verket har rådighet över, allt i överensstämmelse med föreslaget villkor för koldioxid.

För den verksamhet som LFV råder över åtar sig verket i yrkandet att utföra åtgärder som möjliggör att utsläppen av kväveoxider från och med år 2010 inte överstiger 80 ton per år. Jämfört med utsläppen år 2002, som är miljömålsår för kväveoxider enligt det nationella miljö kvalitetsmålet, innebär åtagandet en minskning av utsläppen med cirka 25 procent. LFV anser med hänvisning till skäl som redovisas närmare i bifogad MKB att åtagandet ställer rimliga krav på verksamhetsutövaren.

Verket har dessutom vid de egna flygplatserna som incitament för flygbolagen infört differentierade startavgifter baserade på hur mycket kväveoxider respektive flygplanstyp släpper ut.

Villkor 1 i sin nuvarande utformning bidrar inte till att angripa de miljöproblem som villkoret avser att hantera. Andra och mer effektiva metoder för hanteringen av utsläpp av koldioxid är på väg att införas för flygtrafiken inom EU. Villkoret bör därför kunna omprövas enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.

Mot bakgrund av den praxis som har utvecklats är det inte möjligt att villkorsvis ålägga LFV de krav som omfattas av villkor 1. LFV har inte faktisk möjlighet att garantera efterlevnad av samtliga de krav som ställs i villkoret. Det kan ifrågasättas om villkoret på ett korrekt sätt angriper de miljöproblem som det avser att hantera. Villkoret är härigenom strängare än nödvändigt och skäl till omprövning föreligger enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.

Det förslag till ett handelssystem för utsläppsrätter som utarbetats av EU-kommissionen har enligt LFV:s uppfattning den inriktning och det starka stöd bland EU:s medlemsstater som entydigt pekar mot att en handel med utsläppsrätter för flyget kommer att införas någon gång under åren 2011-2014. Förslaget talar enligt LFV starkt för att sådana nya omständigheter tillkommit som möjliggör att aktuellt villkor kan omprövas med stöd av 24 kap. 8 § miljöbalken.

LFV kommer att starta ett arbete som syftar till att få hela verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats prövad enligt miljöbalken. Prövningen kan beräknas vara avslutad år 2015.

SYNPUNKTER

Räddningsverket har avstått från att yttra sig över ansökan.

Naturvårdsverket har angett sin inställning enligt följande.

Möjligheterna att ändra villkoret är begränsade till de förutsättningar som anges i 24 kap. 8 § miljöbalken. LFV:s ansökan om villkorsändring skall prövas enligt de förutsättningar som anges i detta lagrum. Bestämmelserna har i praxis tillämpats restriktivt.

Naturvårdsverket bestrider bifall till LFV:s förstahandsyrkande och gör gällande att det inte finns förutsättningar enligt 24 kap. 8 § miljöbalken att mildra villkoret om "utsläppstak" enligt yrkandet. Verket anser inte att det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt. Inte heller påkallas ändringen av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Naturvårdsverket bestrider också bifall till andrahandsyrkandet. Även detta yrkande innebär en mildring av villkoret. Samma grunder och skäl åberopas i denna del till stöd för verkets inställning. Därutöver vill Naturvårdsverket tillägga att det förhållandet att EU-kommissionen nu har uttalat sig positivt om att införa ett handelssystem med utsläppsrätter för flyget och att flera medlemsstater inom EU, däribland Sverige, är positiva till detta, inte innebär att det föreligger omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Det finns ännu inte något beslut om ett sådant handelssystem. Därmed vet ingen om och i så fall när flyget kommer att omfattas eller hur ett sådant system kan komma att utformas. Det kan också tilläggas att det gällande villkoret avser såväl flyg- som landtransporter. Landtransporter omfattas inte av det handelssystem som nu diskuteras.

Även sistahandsyrkandet innebär en mildring av villkoret som skall prövas mot 24 kap. 8 § miljöbalken, men verket överlämnar till domstolen att bedöma om det med hänsyn till vad som anförs nedan föreligger grund för ändring av villkoret enligt detta lagrum. För det fall Luftfartsverket inkommer med en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för hela verksamheten gäller balkens försättningar för att meddela villkor, bl.a. ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. tillämpas. Det nu aktuella villkoret meddelades av regeringen enligt naturresurslagen, som gav friare förutsättningar för att meddela villkor än de som gäller enligt miljöbalken. En ansökan om nytt tillstånd kommer vidare inte omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Slutligen kan det inte uteslutas att ett villkor om utsläpp från flyg- och landtransporter meddelat med stöd av miljöbalken med hänsyn till den praxis som utbildats för villkor av förevarande slag, skulle kunna få en annan utformning än det gällande (se Högsta domstolens dom i mål nr T 2223-03).

Frågan är om dessa förändrade förutsättningar sammantaget skulle kunna vara sådana omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades och alltså skulle kunna utgöra grund för en ändring av villkoret, så att ett ikraftträdande av gränsvärdet skjuts fram till dess det meddelats ett nytt tillstånd enligt miljöbalken.

Enligt verket kan andra skäl till villkorsändring än de som anges i detta stadgande endast behandlas inom ramen för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten vid Arlanda flygplats.

Länsstyrelsen i Stockholms län, miljö- och planeringsavdelningen, har bestritt bifall till förstahandsyrkandet men medgett bifall till andrahandsyrkandet.

Till stöd för sin inställning beträffande förstahandsyrkandet anför länsstyrelsen bl.a. följande. (Ur ab 25) Det är i och för sig riktigt att Arlanda har en avgörande funktion för Sveriges och Stockholmsregionens förbindelser i en allt mer internationaliserad värld och Arlandas möjligheter att ta emot fler resenärer är en nyckelfaktor för Sveriges möjlighet att utvecklas. Samtidigt har Sverige i olika sammanhang åtagit sig att minska utsläppen till luft. För att klara de nationella åtagandena som givits uttryck i bl.a. Sveriges klimatstrategi och de svenska miljömålen behöver ansträngningar göras för att begränsa utsläppen till luft inom alla samhällssektorer. Flygets andel av de totala luftutsläppen i Sverige är liten men av trafikslagen är det utsläppen från flygsektorn som ökar mest och prognoser visar att trafiksektorn har svårast att minska sina utsläpp. Arlanda står för merparten av flygets utsläpp i Sverige.

Det största miljöproblemet med luftfarten är utsläppen från flygtrafiken och särskilt utsläppen av koldioxid, som är en klimatpåverkande gas. Koldioxidutsläppen beräknas öka i direkt proportion till flygtrafikökningen vilket gör en begränsning av utsläppen från flygtrafiken angelägen.

Det behövs många olika åtgärder i skilda sammanhang för att minska utsläppen till luft från flygplatsverksamheten. Tillgänglighet och kostnadsnivå är möjliga styrmedel för att påverka utsläppen. En reglering med utsläppsrelaterade landningsavgifter är positivt och landningsavgiften skulle kunna göras ännu mera styrande mot utsläpp till luft.

Arbetet inom ICAO och EU rörande utsläppsrätter för flygtrafiken avseende i första hand koldioxid är positivt. Förhoppningen är att ett sådant system kan ta över en stor del av regleringen av utsläppen av koldioxid till luft från flygsektorn. Det är dock för tidigt att redan nu ”inveckna” resultatet av detta arbete genom att hänvisa till kommande utsläppsrätter som motiv för att ta bort nuvarande utsläppsvillkor. Det kan dock ge motiv för att förlänga tiden för när utsläppsvillkoret skall vara uppfyllt.

LFV kan anses ha erforderlig rådighet över verksamheten för att det skall vara möjligt att direkt eller indirekt reglera utsläppen av såväl koldioxid som kväveoxider inom Arlandas närområde. LFV är därtill en viktig regional aktör som måste verka för att tillskapa miljöanpassade transportsystem som kan försörja flygplatsen.

Rollfördelningen mellan LFV och Luftfartsstyrelsen hindrar inte möjligheten och nödvändigheten av att ålägga LFV villkor i syfte att minska utsläppen till luft från flygtrafiken.

När det gäller andrahandsyrkandet, som länsstyrelsen anser sig kunna medge bifall till, anförs sammanfattningsvis följande. Yrkandet om en förlängning av tiden löser inte problemet, men skapar ett rådrum för ytterligare åtgärder för att minska koldioxidutsläppet.

Länsstyrelsen vill understryka att en minskning av klimatpåverkande utsläpp är mycket viktigt. Åtaganden som Sverige har gjort genom sin klimatstrategi och miljömålet "begränsad klimatpåverkan" (prop 2001/2002:55, prop 2004/2005:150) måste leda till åtgärder som syftar till minskade utsläpp. Flygverksamheten bör vara en del av detta.

De åtaganden som LFV gjort i ansökan för att minska utsläppen av kväve- och koldioxid bör ligga till grund för beslut om villkorsändring enligt andrahandsyrkandet.

Den av LFV framförda tankegången att villkor 1 i realiteten utgör en begränsning av tillståndet och att förevarande ansökan av miljödomstolen kunde ses som en ansökan om ändring av tillståndet (genom påbyggnadstillstånd upp till tillståndsgivna 372 100 flyg rörelser) bedöms inte formellt möjligt utifrån miljöbalkens regelverk.

Länsstyrelsen är positiv till en ansökan om nytt tillstånd för LFV:s verksamhet vid Arlanda. Det vore en fördel att verksamheten prövades utifrån miljöbalkens regelverk. Länsstyrelsen vill också påminna om regeringens mål, uttryckt i regleringsbrevet till länsstyrelserna för 2006, (daterat 2005-12-20, sid 13 punkt 1.1.2.2.) om att alla tillståndsbeslut som meddelats med stöd av miljöskyddslagen skall, om det är av särskild betydelse ur miljösynpunkt, vara anpassade till miljöbalkens krav senast år 2009 och i övriga fall senast år 2015. Samtidigt innebär en ny prövning av hela verksamheten behov av stora resurser för prövningen och det är tveksamt om ett beslut hinner bli klart innan kraven enligt villkor 1 i regeringens NRL-beslut skall vara uppfyllt år 2011. Det är däremot olämpligt att i en dom ställa villkor om att nytt tillstånd skall sökas inom en viss tid om inte ett sådant krav kan motiveras utifrån miljöbalkens regler om omprövning.

Sigtuna kommun har, med bifogat yttrande från kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd, bestritt bifall till ansökan. I den kommunala miljönämndens yttrande framförs invändningar mot vad LFV anfört om bristande rådighet. Vidare påfordrar nämnden att LFV vidtar ett antal åtgärder för att nedbringa utsläppen till luft och låter utreda ytterligare åtgärder. Nämnden har endast som ett sista handsalternativ uttalat viss öppenhet för att skjuta fram "uppfyllandet av villkor".

Upplands Väsby kommun har, som dess inställning kan förstås, avstyrkt bifall till ansökan.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Upplands Väsby kommun har framfört samma inställning som kommunen.

Regionplane- och trafiknämnden i Stockholms läns landsting har anfört bl.a. följande. Utsläppsvillkoret för koldioxid som klimatpåverkande gas bör betraktas i globalt och nationellt perspektiv och behöver ses över. En restriktion för flygtrafikens utveckling särskilt för Arlanda flygplats med motivet att begränsa luftfartens

klimatpåverkan är inte rimligt. Samtidigt är det angeläget att så långt som möjligt begränsa avgasutsläppen kring Arlanda. Detta kräver samordnade insatser från alla berörda aktörer.

Statens väg- och trafikforskningsinstitut, VTI har avgett yttrande på eget initiativ och, med hänvisning till ett forskningsprojekt avseende en uppföljning av ”projekt Arlandabanan”, påtalat fördelar med att ändra dragningen av Stockholmsregionens pendeltåg så att ett s.k. triangelspår anläggs mellan Upplands Väsby, Arlanda och Märsta.

Naturskyddsföreningen i Stockholms län har avstyrkt bifall till ansökan med avseende främst på koldioxidutsläppen.

Föreningen Väsbybor mot Flygbuller har avstyrkt bifall till ansökan och gjort gällande att en förändring av utsläppstaket skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden.

DOMSKÄL

Utgångspunkter för prövningen

Miljödomstolen finner i likhet med sökanden, Naturvårdsverket och länsstyrelsen att det finns förutsättningar att avgöra målet utan huvudförhandling.

Inledningsvis har redovisats att LFV bedriver verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats med stöd av miljörättsliga tillstånd enligt naturresurslagen och miljöskyddslagen. Dessa lagar upphävdes när miljöbalken trädde ikraft den 1 januari 1999. Av 5 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken följer dock att LFV:s miljörättsliga tillstånd till verksamheten vid flygplatsen skall gälla som om de var meddelade enligt balken. Det innebär såvitt nu är av intresse att balkens omprövningsförutsättningar kan tillämpas på de tillstånd som gäller för verksamheten (prop. 1997/98:45 del 1 s. 632).

LFV kan i egenskap av tillståndshavare med stöd av 24 kap. 8 § miljöbalken ansöka om upphävande eller ändring av villkoren för tillstånd till verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats. Verksamhetens prövningsnivå är sådan att det är miljödomstolen som enligt 16 kap. 1 § tredje stycket jämfört med 21 kap. 1 § första stycket 7 miljöbalken skall pröva omprövningsansökan.

Här skall för klarhetens skull sägas att kravet i 6 kap. 1 § miljöbalken om att en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan inte gäller ansökningar om villkorsomprövning (jfr 22 kap. 1 § första stycket 3 samma balk och prop. 2001/02:65 s. 35). LFV, som till sin ansökan i målet bifogat en i november 2004 daterad ”miljökonsekvensbeskrivning” utarbetad av Vatten och Samhällsteknik AB, skall dock anses helt enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken ha tillhandahållit den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. I sammanhanget skall dessutom sägas att miljödomstolen inte bedömer att det är nödvändigt att inhämta ytterligare utredning i målet, såsom t.ex. yttrande från Luftfartsstyrelsen.

Åliggandet för miljödomstolen enligt 6 kap. 9 § miljöbalken att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen gäller inte i detta fall.

Enligt 24 kap. 8 § miljöbalken får villkor upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. När det gäller den av LFV framförda tanken att villkor 1 i regeringens NRL-beslut i realiteten utgör en begränsning av tillståndet och att ansökan borde kunna ses som en ansökan om ändring av tillståndet, genom påbyggnadstillstånd upp till tillståndsgivna 372 100 flygrörelser, delar miljödomstolen länsstyrelsens bedömning att en sådan prövningsordning knappast är formellt möjlig enligt miljöbalkens regelverk. Följaktligen finner miljödomstolen, i likhet med Naturvårdsverket, att LFV:s ansökan om villkorsändring uteslutande skall prövas enligt de förutsättningar som anges i 24 kap. 8 § miljöbalken. Möjligheterna att ändra villkoret inskränker sig således till de förutsättningar som anges i detta lagrum. Dessa förutsättningar kan, som LFV förefaller hävda i målet, behöva övervägas i ljuset av miljöbalkens materiella rätt om än det aktuella villkoret är förenat med ett tillstånd som meddelats enligt äldre lag.

Bestämmelserna i 24 kap. 8 § miljöbalken, vars förebild hämtats från 27 § miljöskyddslagen, har i såväl tidigare myndighetspraxis som senare miljödomstolspraxis tillämpats restriktivt. Det har ansetts vara tillståndshavaren som skall visa att förutsättningar för att upphäva eller mildra ett villkor föreligger (se t.ex. Miljööverdomstolens dom 2002-09-24 i mål M 3657-01, MÖD 2002:56).

Om det är så att regeringen i samband med prövningen av verksamheten har föreskrivit att ett visst villkor skall gälla för tillståndet, får tillståndsmyndigheten, dvs. i detta fall miljödomstolen, enligt 24 kap. 10 § miljöbalken vid omprövningen inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit det.

Mot bakgrund av det som nu har redovisats övergår miljödomstolen till att bedöma om det finns förutsättningar att ompröva det aktuella villkoret.

Förutsättningar för villkorsomprövning

Det är inledningsvis av intresse att granska regeringens motiv till att förena NRL-tillståndet med det ifrågavarande villkoret. Sålunda noterade regeringen i sitt beslut att flera remissinstanser befarade ökade utsläpp av koldioxid och kväveoxider med anledning av den utvidgade verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats. Regeringen lämnade vidare en redogörelse över statsmakternas då aktuella mål i fråga om försurande och klimatpåverkande utsläpp samt strategi för att miljöanpassa trafiksektorn. Härefter uttalade regeringen i beslutet bl.a. att utsläppen av koldioxid och kväveoxider från flygtrafiken vid Arlanda inklusive motorkörningar samt marktransporter vid, till och från flygplatsen borde ses som en helhet vid bedömningen av utsläppen. En grundläggande förutsättning för att kunna åstadkomma en reduktion av de samlade utsläppen var enligt regeringen, att en järnvägsförbindelse med flygplatsen inrättades för att avsevärt minska de landsvägsbundna marktransporterna. Vidare bedömde regeringen det som viktigt att flygmotorernas prestanda från miljösynpunkt successivt kunde förbättras i enlighet med den fastlagda strategin.

Av motiveringen i NRL-beslutet framgår att regeringen fäste betydande vikt vid remissinstansernas inställning. I regeringens beslut fick särskilt Sigtuna kommuns synpunkter genomslag, inte minst när det gäller utformningen av villkor 1. Såsom LFV och länsstyrelsen har upplyst i förevarande mål avslog regeringen genom beslut i maj 2002 LFV:s ansökan enligt NRL om ändring av villkoret. Regeringen hänvisade då på nytt till Sigtuna kommuns avvisande ställningstagande till en villkorsändring.

I 1991 års NRL-beslut fäste regeringen också stor vikt vid miljöpolitiska målsättningar rörande bl.a. begränsad påverkan på atmosfären och klimatet. I detta avseende hänvisade regeringen till den vid denna tidpunkt nyligen behandlade miljöpropositionen 1990/91:90, En god livsmiljö. Som länsstyrelsen har påpekat i målet har därefter fattats en serie nationella klimatpolitiska beslut innebärande t.ex. en svensk klimatstrategi (prop. 2001/02:55) och ett definierat miljö kvalitetsmål "Begränsad klimatpåverkan" (prop. 2004/2005:150). Till detta kommer också en mångfald internationella beslut och initiativ inom klimatpolitiken.

Med hänsyn till det som nu har sagts och såsom förhållandena har utvecklats efter det att regeringen i NRL-beslutet föreskrev villkoret om klimatpåverkan från kväve- och koldioxidutsläpp, kan det knappast anses uppenbart att ett villkor om begränsningar av dessa luftutsläpp inte längre behövs. I detta hänseende har LFV inte visat att det finns förutsättningar att ändra villkor 1 i mildrande riktning.

Härefter skall bedömas om det är uppenbart att villkoret är strängare än nödvändigt. I denna del synes LFV framförallt mena att senare tids miljörättspraxis utvecklats så, att inverkan på miljön av transporter till och från den miljöfarliga verksamheten numera inte kan få samma genomslag som i villkor 1 (jfr NJA 2004 s. 421). I likhet med vad Sigtuna kommun genom sin miljö- och hälsoskyddsnämnd har anfört i målet menar miljödomstolen att det inte kan tas för givet att villkor 1 i regeringens NRL-beslut är oförenligt med nutida miljörättspraxis i detta avseende. Det ter sig t.ex. inte otänkbart att transporter mellan flygplatsen och de närmast belägna storstäderna Stockholm respektive Uppsala betraktas som s.k. följdföretag till den miljöfarliga verksamheten vid flygplatsen. Denna omständighet kan i vart fall inte leda till bedömningen att villkor 1 är strängare än nödvändigt.

Andra omständigheter som enligt Naturvårdsverket skulle kunna ge skäl för bedömningen att villkor 1 är strängare än nödvändigt är, att syftet med villkoret kan uppnås i den aktuella verksamheten på ett mindre ingripande sätt, att det genom forskning eller på annat sätt framkommit att villkorets syfte är förfelat genom att åtgärderna som föreskrivs inte bidrar till att angripa det miljöproblem som villkoret riktas mot samt att bedömningen av miljöproblemet har förändrats. I likhet med Naturvårdsverket finner emellertid miljödomstolen att sådana omständigheter inte är för handen.

I anslutning till detta skall ställning också tas till LFV:s uppgift att villkoret faktiskt kan generera ökade utsläpp totalt sett. LFV har hävdats att villkoret inte uppfyller sitt syfte om flygtrafiken i framtiden flyttar från Arlanda till andra flygplatser. Miljödomstolen anser emellertid, liksom Naturvårdsverket, att bedömningen vid en omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken av ett villkor endast skall omfatta den verk-

samhet som villkoret reglerar. Den typ av breda överväganden som LFV frammanar torde bara kunna ske i samband med en ny tillståndsprövning av verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats.

LFV:s argumentation för en mildring av villkor 1 handlar till stora delar om vilken rådighet som verket har i fråga om transporter till och från flygplatsen och med avseende på flygtrafiken. Som påpekats av Naturvårdsverket, liksom också Sigtuna kommun, har det dock inte framkommit att förutsättningarna för LFV:s rådighet på något sätt har förändrats. Miljödomstolen delar också remissinstansernas inställning att det generellt inte kan påstås att LFV:s rådighet är så inskränkt som verket gjort gällande. Varken på grund härav eller med stöd av annat som framkommit i målet kan LFV anses ha visat att den sökta villkorsändringen är påkallad av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Länsstyrelsen har ställt sig positiv till att flytta fram tidpunkten då utsläppen av kväveoxider och koldioxid inte får överstiga 1990 års nivå. Naturvårdsverket har anfört att även en sådan villkorsändring innebär en mildring av villkoret och bestritt bifall till ansökan även i denna del. Miljödomstolen, som konstaterar att LFV:s andrahandsyrkande och sistahandsyrkande i praktiken knappast skiljer sig från varandra, delar Naturvårdsverkets bedömning att tidigare redovisade skäl leder till att det inte heller finns förutsättningar att ändra villkoret i detta avseende.

Sammanfattningsvis bedömer miljödomstolen sålunda, med beaktande av den restriktiva tillämpning som gäller beträffande 24 kap. 8 § miljöbalken, att det inte finns förutsättningar för en mildring av villkoret rörande utsläpp av kväveoxider och koldioxid i anledning av LFV:s verksamhet vid Stockholm-Arlanda flygplats. Med denna bedömning blir det inte aktuellt att begära regeringens medgivande enligt 24 kap. 10 § miljöbalken till någon villkorsändring. Såsom Naturvårdsverket har konstaterat kan andra skäl för ändring av villkoret än vad som anges i 24 kap. 8 § miljöbalken endast behandlas inom ramen för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken till verksamheten vid flygplatsen. Den bedömning som nu har gjorts leder till att LFV:s ansökan skall avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga (MD 1)

Överklagande, ställt till Svea hovrätt, Miljööverdomstolen, skall ges in till miljödomstolen senast den 20 december 2007.

Henrik Löv

Jan-Olof Arvidsson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Henrik Löv, ordförande, och miljörådet Jan-Olof Arvidsson samt de sakkunniga ledamöterna Dan Björklund och Eva Mill. Domen är enhällig.