

YTTRANDE

2008-12-02 Dnr 542-3853-08 Rv

Högsta domstolen
Box 2066
103 12 Stockholm

Överklagande av Miljööverdomstolens dom 2008-10-22 i mål nr M 9446-07 avseende ansökan om ändring av villkor för tillstånd till verksamheten vid Stockholm – Arlanda flygplats i Sigtuna kommun; villkor 1 i regeringens beslut 1991-08-15.

Naturvårdsverkets yrkanden

Naturvårdsverket har överklagat rubricerad dom och därvid yrkat att Högsta domstolen, med upphävande av Miljööverdomstolens dom, fastställer miljödomstolens dom.

Utveckling av Naturvårdsverkets talan

Naturvårdsverket får hänvisa till vad verket anfört i sina yttranden till miljödomstolen och Miljööverdomstolen. Därutöver får Naturvårdsverket anföra följande.

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att ändringen i villkoret inte kan anses påkallad av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Naturvårdsverket anser vidare att inte heller någon annan av de grunder som anges i 24 kap. 8 § miljöbalken är tillämplig.

Enligt Naturvårdsverkets uppfattning finns det inte utrymme för att med stöd av 24 kap. 8 § miljöbalken ändra ett villkor på andra grunder än de som anges i paragrafen. En ändring på andra än de angivna grunderna måste behandlas inom ramen för en tillståndsprövning.

Naturvårdsverket menar att det är tveksamt att ha inlämnandet av en tillståndsansökan som förutsättning för ändringen av ett villkor.

Naturvårdsverket anser att det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen.

Miljööverdomstolens skäl

Det kan konstateras att Miljööverdomstolen mildrat det överklagade villkoret genom att skjuta fram tidpunkten för när villkoret ska börja gälla. Enligt 24 kap. 8 § miljöbalken är förutsättningarna för att mildra ett villkor att det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsägs när tillståndet meddelades. Miljööverdomstolen hänvisar i sin dom till att Luftfartsverket åberopat det sistnämnda rekvisitet, men anger inte vilken av grunderna i 24 kap. 8 § miljöbalken som domstolen anser vara tillämplig i målet.

Enligt Miljööverdomstolen är det en grundläggande förutsättning för all villkorsskrivning att tillståndshavaren ska ha rättsliga och faktiska förutsättningar för att kunna vidta de åtgärder som behövs för att följa ett villkor, dvs. ha den rådighet som krävs. Senare i domen fastslår Miljööverdomstolen att Luftfartsverket inte nu har den rådighet som behövs för att fullt ut klara villkoret. Enligt Miljööverdomstolen skulle det också framstå som oproportionerligt att begränsa flygverksamheten på Arlanda. Miljööverdomstolen beaktar även att Luftfartsverket åtagit sig att ge in en ny fullständig tillståndsansökan före utgången av år 2010.

Rådighet och proportionalitet

Naturvårdsverket menar att både rådighetsfrågan och frågan om proportionalitet har avgjorts av regeringen i samband med beslutet att tillåta den tredje rullbanan och meddela villkoret om ett s.k. utsläppstak.

Enligt Miljööverdomstolen har inte Luftfartsverket "nu" den rådighet som krävs för att fullt ut klara villkoret. Det framgår dock inte om Miljööverdomstolen därmed anser att rådigheten förändrats sedan regeringen fattade sitt beslut om villkoret. I den frågan vill Naturvårdsverket framhålla sin tidigare framförda uppfattning att det inte har skett några förändringar av betydelse i Luftfartsverkets rådighet över flygtrafiken eller andra delar av verksamheten. Exempelvis fanns det även före det svenska EU-medlemskapet begränsade möjligheter för en flygplatshållare att ställa krav på minskade utsläpp från flygplan.

Vidare framgår det inte av villkorets utformning eller av de skäl som regeringen angett i sitt beslut att villkoret ska vara tillämpligt endast i den utsträckning det inte medför några inskränkningar i flygtrafiken. Detta borde ha framgått om regeringen ansett att sådana inskränkningar vore oproportionerliga. Att det därefter skulle ha tillkommit några omständigheter som ger skäl till en annan bedömning i frågan om proportionalitet framgår inte av Miljööverdomstolens dom. Naturvårdsverket anser att det inte har framkommit några sådana omständigheter.

Naturvårdsverkets slutsats är att det i fråga om rådighet och proportionalitet inte finns omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Luftfartsverkets åtagande

Naturvårdsverket anser att det är angeläget att Luftfartsverket ansöker om ett nytt tillstånd för verksamheten vid Arlanda flygplats för att få till stånd en prövning utifrån miljöbalkens krav. Det är emellertid en fråga som enligt Naturvårdsverket inte har något samband med prövningen av Luftfartsverkets ansökan enligt 24 kap. 8 § miljöbalken om ändring av ett enskilt villkor i ett gällande tillstånd meddelat enligt äldre lagstiftning.

Det är alltid verksamhetsutövaren som förfogar över frågan om ansökan om nytt tillstånd. Om och när en sådan ansökan blir aktuell i framtiden kan aldrig förutses när ett tillstånd meddelas. Det kan dock inte anses vara i enlighet med syftet med bestämmelserna i 24 kap. 8 § miljöbalken att betrakta en ny tillståndsansökan som en omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Naturvårdsverket anser att det vid tillämpningen av 24 kap. 8 § miljöbalken inte går att motivera mindre långtgående försiktighetsmått än vad som krävs enligt miljöbalken med att en ny tillståndsprövning snart kommer att ske. Detta gäller oavsett om man kan förutse att den prövningen kommer att leda till mindre långtgående villkor.

Tillämpningen av 24 kap. 8 § miljöbalken

Som framgår ovan anser Naturvårdsverket att ändringen i villkoret inte kan anses påkallad av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Naturvårdsverket anser vidare att inte heller någon annan av de grunder som anges i 24 kap. 8 § miljöbalken är tillämplig. Miljööverdomstolens dom kan emellertid tolkas som att domstolen menar att det vid en prövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken finns ett utrymme för att beakta även andra grunder än de som anges i paragrafen, t.ex. åtaganden att inkomma med en ansökan om nytt tillstånd. Naturvårdsverket menar att det finns följande principiella skäl för att bestämmelserna i fråga inte bör ges en sådan vid tillämpning.

Vid en prövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken finns det inget krav på att sökanden ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, vilket innebär att beslutsunderlaget blir mer begränsat än vid en tillståndsprövning enligt miljöbalken. Prövningen enligt 24 kap. 8 § miljöbalken är också avgränsad till de villkor eller andra bestämmelser som sökanden vill ha ändring i. Det görs således ingen helhetsbedömning av verksamhetens tillåtlighet och behovet av villkor.

Mot den bakgrunden anser Naturvårdsverket att det är viktigt att inte verksamhetsutövaren genom att ansöka om en ändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken kan få till stånd en ny bedömning av ett villkor utan att något av de i

paragrafen angivna kriterierna är uppfyllda. Ändringar på andra grunder ska bedömas inom ramen för en tillståndsprövning. Annars riskerar man att tillståndsprövningen enligt miljöbalken urholkas.

I det här fallet kan Luftfartsverket ansöka om nytt tillstånd för verksamheten vid Arlanda flygplats för att få en prövning i fråga om regleringen av bl.a. koldioxidutsläppen från verksamheten. Naturvårdsverket har alltsedan Luftfartsverket inkom med sin ansökan om ändring av villkoret tydligt gett uttryck för uppfattningen att det vore det korrekta tillvägagångssättet.

Utformningen av villkoret

Som framgår ovan anser Naturvårdsverket att det vid en prövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken inte finns utrymme för att beakta omständigheten att verksamhetsutövaren avser att inkomma med en ansökan om nytt tillstånd för verksamheten. Följaktligen menar Naturvårdsverket att det är tveksamt att ha inlämnandet av en tillståndsansökan som förutsättning för ändring av ett villkor. Utöver de principiella invändningar som Naturvårdsverket framfört ovan mot att koppla prövningen av ett villkor till en ansökan om nytt tillstånd, ifrågasätter verket värdet av det, eftersom det inte kan innebära några krav i fråga om kvaliteten på ansökan. Det kan inte heller garantera att ansökan fullföljs eftersom verksamhetsutövaren kan återkalla sin ansökan under handläggningen.

Ändring av regeringens villkor

Det kan konstateras att Miljööverdomstolens dom innebär en ändring av ett villkor som meddelats av regeringen i ett beslut enligt 4 kap. i den tidigare lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Av miljöbalkens ikraftträdandebestämmelser framgår att sådana beslut numera anses som beslut om tillåtlighet enligt miljöbalkens 17 kap. För tillåtlighetsbeslut enligt 17 kap. används inte begreppet tillstånd. Bestämmelserna i 24 kap. 8 § miljöbalken gäller enligt ordalydelsen endast ändring av villkor i "tillstånd". Det kan således hävdas att 24 kap. 8 § miljöbalken inte är tillämplig på villkor enligt 17 kap. miljöbalken och att endast regeringen kan ändra sådana villkor. Bestämmelserna i 24 kap. 10 § miljöbalken skulle då endast vara tillämpliga på villkor i tillstånd som följer efter en tillåtlighetsprövning av regeringen och sådana villkor som meddelats av regeringen i egenskap av överprövningsinstans. Även om tillåtlighetsbesluten är att anse som tillstånd kan man hävda att det är regeringen och inte miljödomstolen som är tillståndsmyndighet och därför ska pröva ansökningar enligt 24 kap. 8 § miljöbalken om ändring av villkor i sådana beslut.

Luftfartsverket har tidigare ansökt hos regeringen om en ändring av det nu överklagade villkoret, men har i det här fallet valt att ansöka om en ändring hos miljödomstolen. Miljödomstolarna har godtagit förfarandet utan att behandla frågan närmare i sin domar. Miljödomstolen har emellertid kommit till slutsatsen att balkens omprövningsförutsättningar kan tillämpas på de tillstånd som gäller för verksamheten. Naturvårdsverket har ingen uppfattning i frågan men vill ändå uppmärksamma Högsta domstolen på den.

Grund för prövningstillstånd

Det finns inga tidigare avgöranden från Högsta domstolen i fråga om tillämpningen av 24 kap. 8 § miljöbalken. Ansökningar om ändring av villkor med stöd av de bestämmelserna är vanligt förekommande och kommer således ofta under domstols prövning. Det finns flera avgöranden från Miljööverdomstolen (se t.ex. dom 2002-09-24 i mål nr M 3657-01) men det är svårt att av dem dra några slutsatser i fråga om vilka principer som ska gälla vid tillämpningen av bestämmelserna.

Naturvårdsverket anser därför att det enligt 54 kap.10 § 1 rättegångsbalken är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen.

Beslut om detta överklagande har fattats av direktören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetscheferna Martin Pålman och Rikard Janson samt Kyriakos Zachariadis och Åsa Wiklund Fredström, den sistnämnda föredragande.

För Naturvårdsverket

Kerstin Cederlöf

Åsa Wiklund Fredström

