



YTTRANDE

2005-09-08 Dnr 542-6921-04 Rv

Stockholms tingsrätt  
Avd 9, Miljödomstolen  
Box 8307  
104 20 STOCKHOLM

### Remiss i målet nr M 31129-04

**Ansökan om ändring av villkor i det av regeringen i beslut 1991-08-15 meddelade tillståndet enligt 4 kap lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. för Luftfartsverket att utvidga verksamheten på Arlanda flygplats med en tredje bana, Sigtuna kommun.**

Miljödomstolen har berett Naturvårdsverket möjlighet att yttra sig över Luftfartsverkets ansökan om ändring av villkor.

### Sammanfattning

Naturvårdsverket avstyrker bifall till Luftfartsverkets yrkande. Naturvårdsverket anser att det inte finns förutsättningar enligt 24 kap. 8 § miljöbalken för att mildra villkoret om "utsläppstak". Naturvårdsverket konstaterar att andra skäl för ändring av villkoret än vad som anges i den bestämmelsen endast kan behandlas inom ramen för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten vid Arlanda flygplats.

### Bakgrund

Luftfartsverket ansöker om att ändra villkor 1 i det av regeringen beslut i 1991-08-15 meddelade tillståndet enligt 4 kap lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. vad gäller utsläpp av koldioxid och kväveoxider på Arlanda.

Luftfartsverket yrkar att villkoret skall ha följande lydelse.  
*"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 gälla att utsläppen av koldioxid med fossilt ursprung inte får överstiga 14 000 ton per år från och med år 2010 samt att utsläppen av kväveoxider inte får överstiga 80 ton per år från och med år 2010. Med utsläpp 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 Luftfartsverket egen fordonspark och de markfordon som tillåts inom skalskyddet (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.”*

## **Naturvårdsverkets inställning**

### **Allmänt**

I regeringens NRL-beslut för Arlanda, villkor 1 om avgastaket, räknas utsläpp från både marktransporter och flyget inom den s.k. LTO cykeln in. Enligt handlingarna var fördelningen av koldioxidutsläppen 2003 flygplatsdrift 4%, flyget och marktransporterna 48% vardera. Det finns alltså störst utrymme för marktransporterna och flygdelen att minska. Utsläppen av såväl koldioxid och kväveoxider behöver minska nationellt för att nå respektive miljö kvalitetsmål.

Regeringen har i sitt NRL-beslut föreskrivit ett villkor om utsläpp av koldioxid och kväveoxider som en förutsättning för den fortsatta verksamheten. Fortsätter utvecklingen som idag utan att Luftfartsverket vidtar några ytterligare åtgärder kommer sannolikt gällande villkor 1 överskridas från år 2009, då man slår i koldioxid taket.

Luftfartsverket framför i sin ansökan att Sverige genom Luftfartsverket driver frågan om flygets integration i handeln med utsläppsrätter. Naturvårdsverket konstaterar att något utsläppshandelssystem för flygverksamhetens utsläpp inte finns etablerat. Det är för tidigt att säga om diskussionen som förs inom EU kommer att resultera i något konkret handelssystem för utsläppsrätter för flygverksamhetens utsläpp av koldioxid. Naturvårdsverket vill poängtera att förutsättningarna för villkoret skulle bli helt annorlunda om, och i så fall när, flygtrafiken kommer att ingå i handelssystemet för utsläppsrätter av koldioxid.

## **24 kap. 8 § miljöbalken**

Enligt Naturvårdsverkets bedömning är möjligheterna att ändra villkoret i enlighet med Luftfartsverkets yrkande begränsade till de förutsättningar som anges i 24 kap. 8 § miljöbalken. Den mildring av villkoret som yrkandet innebär är således endast tillåten 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. Det är tillståndshavaren som skall visa att förutsättningar för att mildra ett villkor föreligger.

Bestämmelserna i 24 kap. 8 § miljöbalken och deras föregångare i 27 § miljöskyddslagen (1969:387), har tillämpats restriktivt. Ett exempel på detta i senare rättspraxis är Miljööverdomstolens dom den 2 juni 2005 i mål nr M6671-04.

Med hänsyn till den utveckling som skett sedan villkoret meddelades i fråga om klimatpåverkan från koldioxidutsläpp kan det rimligen inte anses uppenbart att ett villkor som begränsar koldioxidutsläppen inte längre behövs. Luftfartsverket har inte heller hävdat att det saknas behov av villkor i frågan.

Vad som avses med att det är uppenbart att villkoret är strängare än nödvändigt kan enligt Naturvårdsverkets uppfattning tolkas på olika sätt. Bedömningsgrunder för tillämpning av bestämmelsen saknas i lagens förarbeten och praxis. Enligt Naturvårdsverkets tolkning skulle bestämmelsen kunna vara tillämplig om det visat sig att syftet med villkoret kan uppnås i den aktuella verksamheten på ett mindre ingripande sätt, alltså en sorts proportionalitetsskäl. Ett annat fall skulle kunna vara om 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 eller att bedömningen av miljöproblemet har förändrats. Sådana omständigheter har emellertid inte framkommit i detta fall.

Luftfartsverket hävdar att det är sannolikt att en stor del av den flygtrafik som i framtiden inte kommer att kunna landa på Arlanda på grund av utsläppstaket flyttar till annan flygplats och därigenom till och med genererar ökade utsläpp totalt sett. Utsläppstaket uppfyller då enligt Luftfartsverket inte sitt syfte. Naturvårdsverket anser emellertid att bedömningen vid en omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken av ett villkor endast skall omfatta den verksamhet som villkoret reglerar.

Inte heller kan ändringen bedömas vara påkallad av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Luftfartsverkets argumentation för en mildring i enlighet med yrkandet handlar till stora delar om vilken rådighet som verket har i fråga om transporter till och från flygplatsen och flygtrafiken. Det har inte framkommit att förutsättningarna för Luftfartsverkets rådighet på något sätt har förändrats. Naturvårdsverket menar för övrigt att det inte generellt kan påstås att Luftfartsverkets rådighet är så inskränkt som Luftfartsverket vill göra gällande. Luftfartsverket har i sin ansökan inte heller visat att ändringen är påkallad av några andra omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Sammanfattningsvis anser Naturvårdsverket att det inte finns förutsättningar enligt 24 kap. 8 § miljöbalken för att mildra villkoret om utsläppstak. Naturvårdsverket konstaterar att andra skäl för ändring av villkoret än vad som anges där endast kan behandlas inom ramen för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten vid Arlanda flygplats.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Lars-Erik Liljelund.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade direktören Björn Södermark, chefsjuristen Kitty Victor, enhetschefen Annika Jansson och avdelningsdirektörerna Åsa Wiklund Fredström, Sven Hunhammar och Kyriakos Zachariadis, den sistnämnde föredragande i ärendet.

Lars-Erik Liljelund

Kyriakos Zachariadis