

Stockholm 2008-12-10

Högsta domstolen

Box 2066

103 12 Stockholm

Överklagande och ansökan om prövningstillstånd

Överklagat beslut

Miljööverdomstolens dom i målet M 9446-07

Saken

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

Yrkande

Föreningen yrkar att Högsta domstolen ändrar Miljööverdomstolens dom så att Luftfartsverkets ansökan om ändring av villkor nr 1 i regeringsbeslut 1991-08-15 avslås.

Utveckling av talan

Bakgrund

När regeringen 1991 gav tillstånd till byggande av den tredje rullbanan vid Arlanda flygplats satte den som villkor att: "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." Redan i samband med detta beslut och senare i samband med att Koncessionsnämnden för miljöskydd 1993 preciserade kravens innebörd, förklarade Luftfartsverket att man ansåg det omöjligt att uppfylla de fastställda kraven. Trots detta genomförde verket satsningen på en tredje rullbana.

Istället för att anpassa verksamheten så att miljövillkoret ska kunna uppfyllas har Luftfartsverket därefter, parallellt med att banan byggts och tagits i drift, upprepade gånger ansökt hos regeringen och i domstolar om att få villkoret upphävt eller ändrat. Verkets ansökningar har i samtliga tidigare fall avvisats.

Som kontrast har myndighetens ansträngningar för att respektera miljövillkoren – t ex genom att motverka ökad vägtrafik till och från Arlanda – varit av utomordentligt blygsam omfattning. Istället för att försöka uppfylla villkoren har man koncentrerat sig på att i efterhand försöka ändra de miljövillkor som var en förutsättning för att banan över huvudtaget skulle tillåtas.

Rimligen med syfte att bryta Luftfartsverkets passivitet uppdrog regeringen den 5 juni 2008 åt Luftfartsverket att senast den 30 september 2008 redovisa en handlingsplan för att uppfylla gällande villkor.¹

¹ Regeringsbeslut 2008-06-05, dnr N/2008/4215/TR

Som en följd av uppdraget överlämnade Luftfartsverket till regeringen den 30 september 2008 en genomarbetad handlingsplan som visar hur miljövillkoren kan uppfyllas². De åtgärder som ingår i planen är man redan i full färd med att genomföra, bl a i form av en påkostad annonskampanj i syfte att förmå färre att ta bilen till flygplatsen och genom att förmå SL att ändra pendeltågstrafiken.³

Tre veckor efter att Luftfartsverket hade presenterat en trovärdig plan för hur man skulle kunna uppfylla miljövillkoren, biföll miljööverdomstolen verkets begäran att senarelägga uppfyllandet av miljövillkoren. Såvitt framgår av domen var domstolen då beslutet fattades, inte medveten om den handlingsplan Luftfartsverket hade fastställt och börjat implementera.

Skäl för att ändra Miljööverdomstolens dom

Det aktuella målet berör en mycket viktig miljörättslig princip med bäring på det allmänna rättsmedvetandet. En sökande ska inte kunna få tillstånd på vissa grunder, utvecklade i villkor, för att sedan kunna få dessa grunder eller villkor ändrade på ett sådant sätt att förutsättningarna för själva tillståndet inte längre föreligger. Det nu aktuella villkoret var avgörande för att tillstånd för verksamheten över huvud taget skulle medges vid den ursprungliga prövningen då regeringen 1991 gav Luftfartsverket tillstånd enligt 4 kap naturresurslagen. Koncessionsnämnden för miljöskydd meddelade 1993-04-06 tillstånd enligt miljöskyddslagen och kompletterade därvid regeringens villkor enligt ovan. Villkoret har kvarstått oförändrat efter flera regeringsbeslut och domar.

Enligt 24 kap 8 § miljöbalken får villkor upphävas eller ändras 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. Det är tillståndshavaren som ska visa att förutsättningarna för att upphäva eller mildra ett villkor föreligger. I sammanhanget bör man även beakta att lagstiftaren i 24 kap 10 § särskilt påpekar att *”om regeringen i samband med prövningen av en verksamhet har föreskrivit att ett visst villkor skall gälla för ett tillstånd, får tillståndmyndigheten vid omprövningen inte avvika väsentligt från villkoret utan att regeringen har medgivit detta.”*

Som miljödomstolen anger i sin dom 2007-11-29 har miljööverdomstolen tidigare i en vägledande dom påpekat att bestämmelsens ordalydelse tillsammans med den praxis som utbildades under miljöskyddslagens (1969:387) tid, då ifrågavarande bestämmelse var införd i 27 §, talar för att en ansökan av en tillståndshavare att upphäva eller mildra ett villkor skall bedömas restriktivt. Den bedömning miljööverdomstolen gjort i detta fall återspeglar snarast den motsatta bedömningen.

Enligt vår uppfattning föreligger ingen av de förutsättningar som enligt i 24 kap 8 § miljöbalken krävs för att en domstol ska kunna upphäva eller ändra det nu aktuella villkoret:

Mot bakgrund av den växande insikten om de potentiellt dramatiska effekterna på de globala ekosystemen och de mänskliga samhällena som en ökad växthuseffekt kan innebära är det, enligt vår uppfattning, helt orimligt att hävda att de fastställda villkoren, som syftar till att begränsa utsläppen av växthusgaser i anslutning till Arlanda *”inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt”*.⁴

Likaså är det svårt att se att en ändring skulle kunna motiveras med hänvisning till *”omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades”*. Vi kan inte se att något enda väsentligt förhållande sedan villkoret lämnades har förändrats på ett sätt som skulle motivera en ändring av villkoret. Om bedömningen är att möjligheten att ändra eller mildra villkor bör utnyttjas restriktivt förefaller det orimligt att i detta fall godkänna att villkoret mildras.

Miljööverdomstolen skriver att den *”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”*. Oavsett om denna bedömning är korrekt eller ej går det, enligt vår uppfattning, inte att hävda att omfattningen av Luftfartsverkets rådighet i något enda avseende har minskat jämfört med när tillståndet gavs. Den handlingsplan och det s k ”letter of intent” som verket tagit fram och som man

² Handlingsplan avseende LfVs åtgärder för att Stockholm-Arlanda Airports utsläpp av koldioxid ska uppnå flygplatsens miljövillkor, Luftfartsverket 2008-09-30

³ Se även ”Pendeltåg till Arlanda”, Svenska Dagbladet 2008-12-02

http://www.svd.se/stockholm/nyheter/artikel_2136417.svd

⁴ Citat från www.lfv.se: *” Jordens klimat förändras i snabb takt. Medeltemperaturen stiger med påtagliga konsekvenser för människors livsmiljö. Växthuseffekten gör att det är nödvändigt att minska utsläppen av växthusgaser.”*

just nu är i full färd med att verkställa, talar snarare i rakt motsatt riktning, dvs att verkets rådighet över utsläppsutveckling i anslutning till Arlanda har stärkts.

Enligt miljödomstolen bör man vid bedömningen av om förutsättningarna för en ändring av villkoret enligt 24 kap 8 § miljöbalken beakta att Luftfartsverket åtagit sig att senast 2010 lämna in en ny fullständig tillståndansökan. Vi har svårt att förstå på vilket sätt detta åtagande har relevans i förhållande till lagstiftningens krav att villkoret får *”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”*.

Föreningen avser att inom kort eventuellt inkomma med ytterligare underlag i ärendet.

Mårten Wallberg

Ordförande
