

Tillståndsvillkor för klimatutsläpp rörande transporter till och från hamnar och flygplatser – rättsligt olämpligt eller rimlig styrning mot klimatmålen?

Åsa Romson*, Sofie Hellsten** och Anton Rydstedt***

Abstract

Climate issues have in recent years been raised in relation to different parts of the legal system. This article asks the question whether it would be legally appropriate for environmental permits for transport-intensive facilities in Sweden to include conditions which aims to limit the climate impact from transports. In examining case law both barriers and support for the use of such conditions is found. In this regard a mapping is conducted of the largest ports and airports in Sweden and their permits including the conditions. This revealed the use of 'soft-transport conditions' and difficulties in the permit process to fully assess possible transport measures. The article discusses whether conditions can be set based on transport-efficient measures that are highlighted in transport research.

A conclusion is that permit conditions on transports based on climate considerations could be a complement to general climate policy instruments in the transport sector such as fuel taxes and vehicle requirements. Permit conditions have the advantage that they can be adapted to a specific situation and directly affect the transport choices possible in that situation, which would support

transport efficiency as a main strategy to reduce climate emissions.

Bakgrund

En kartläggning i forskningsprojektet MERIT¹ uppskattade att 48 % av de nationella klimatutsläppen i Sverige härrör från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.² De största delarna av detta hänför sig till direkta utsläpp från industri- och energianläggningar men kartläggningen pekade på att utsläpp från transporter och arbetsmaskiner som är tätt förknippade med de tillståndspliktiga verksamheterna också bör räknas hit. Bedömningen gjordes att minst en tiondel av utsläppen från inrikes transporter härrör från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter. Det motsvarar 1 760 tusen ton koldioxid årligen vilket får betecknas som en stor utsläppsmängd i nationellt perspektiv.

Främst är det transportintensiva verksamheter som använder stor andel vägtransporter. Dit hör logistikcentra som hamnar, godsterminaler och flygplatser. Miljökonsekvensbeskriv-

* Jur.Dr forskare i miljö rätt och miljöpolitiska styrmedel vid IVL Svenska Miljöinstitutet, samt lärare vid Stockholms universitet. E-post: asa.romson@ivl.se.

** Tekn.Dr. vid IVL Svenska Miljöinstitutet, enheten för miljö tillstånd och åtgärdsstrategier. E-post: sofie.hellsten@ivl.se.

*** IVL Svenska Miljöinstitutet enheten för miljö tillstånd och åtgärdsstrategier. E-post: anton.rydstedt@ivl.se.

¹ MERIT – Miljömålens relevans i MKB och tillståndprocesser, Forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket, Slutrapport: Naturvårdsverket rapport 6966.

² Lindblom & Malmaeus, 2020. Kartläggning av koppling mellan miljö kvalitetsmål och tillståndspliktiga verksamheter. MERIT bakgrundsrapport. IVL Rapport B2397, s. 14. Inrikes transporter står för 34 % av Sveriges klimatutsläpp, om 10 % av dessa transporter kan häröras till tillståndspliktig verksamhet utgör det 3,4 % = 1 760 tusen ton koldioxid.

ningar för Trelleborgs hamn och Landvetters flygplats visar att runt en tredjedel av de totala klimatutsläppen från sådana logistikcentra kan härröra från marktransporter av gods och passagerare till och från anläggningen.³ Även för tillverkningsindustri med stora volymer gods in och ut från fabriken samt anläggningar som gruvor och avfallsanläggningar kan transporterna utgöra en mycket stor del av den klimatpåverkan som anläggningarna medför totalt.

När det gäller att se hur tillstånden för miljöfarlig verksamhet påverkar styrning av klimatutsläpp har diskussionen hittills fokuserat på de direkta industriutsläppen. Då har frågan om överlappande eller kompletterande styrning med EU:s utsläppshandel varit motiverad, vilket bland annat var frågan i det nyligen avslutade målet om *Preemraff*.⁴ Den här artikeln riktar ljust mot en helt annan del av verksamheternas klimatpåverkan, en indirekt påverkan genom transporter till och från anläggningarna. Dessa klimatutsläpp omfattas inte av utsläppshandeln.

Idag blir transporternas miljöpåverkan i lokalomgivningen i form av luftkvalitet och buller ibland föremål för tillståndens särskilda villkor. Det omfattar sällan klimatutsläpp. Klimatåtgärder finns samtidigt regelmässigt med i verksamhetsutövarens redogörelse för verksamhetens hänsyn till miljön, en redogörelse som omfattar både direkta och indirekta utsläpp och som täcks in av tillståndets allmänna villkor. För

flygplatser sätts ibland ett särskilt villkor om att arbeta med en handlingsplan för utsläpp till luft där även koldioxidutsläpp från marktransporter behandlas.

Vore det rättsligt lämpligt att miljötillstånden för transportintensiva verksamheter inkluderar villkor som begränsar klimatpåverkan från transporterna? Hur hanteras denna fråga när det gäller tillstånd för större flygplatser och hamnar? Dessa frågor försöker denna artikel besvara.

Disposition

Det är inte självklart att villkor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet rättsligt lämpar sig för att reglera åtgärder kring transporter till och från verksamheter, än mindre att göra det av klimatskäl. För att studera detta, och besvara den ovanställda frågan, ställer artikeln upp en strukturerad analys och diskussion i flera steg: En inledande analys görs för att reda ut vilka begränsningar som rättspraxis allmänt ansett finns kring att uppställa transportvillkor. Efter det undersöks om och hur tillståndsprocesserna för Sveriges större flygplatser och hamnar tar upp frågan om klimatutsläpp från mark- och landtransporterna. Den undersökningen föranleder sedan en diskussion om hur olika typer av villkor leder till att transportlösningar utreds, samt vilken nytta som tillsynsmyndigheterna kan ha av mjukt formulerade transportvillkor, t.ex. i form av krav på handlingsplaner. Innan slutsatser kan dras diskuteras också vilka transportåtgärder som transportforskningen visar att hamnar och flygplatser kan vidta för att effektivisera transportarbetet.

Rättsliga begränsningar för tillståndsvillkor rörande transporter

Den rättsliga möjlighet som idag finns att vid tillstånd sätta så kallade transportvillkor har flera begränsningar. Före miljöbalken trädde

³ Miljökonsekvensbeskrivning tillhörande ansökan om ändring och utökning av Trelleborgs Hamn, deldom Miljödomstolen Växjö TR 2010-04-24 i mål nr M 867-08. Nytt tillstånd för flygplats Landvetter, deldom Mark- och miljödomstolen Vänersborg TR 2015-06-17 i mål nr M 1030-13.

⁴ Ansökan från Preem AB om befintlig och utökad verksamhet vid Preemraff i Lysekil, yttrande från Miljööverdomstolen 2020-06-15 i mål M 11730-18, sedermera tillbakadraget av sökanden. Langlet, David (2019). *Preemraffmålet – Kan Sveriges största koldioxidkällor regleras utifrån sin klimatpåverkan? – analys*, JP Miljönet, 16 augusti 2019.

ikraft innebar lagstiftningen att transporternas påverkan enbart beaktades vid tillåtlighetsprövningen och inte i sättandet av villkor.⁵ Detta ändrades med miljöbalkens regel i kapitel 16 § 7 om att det allmänt i tillståndsprövningen ska tas hänsyn till andra verksamheter som kan komma att behövas för att bedriva den verksamhet som tillstånd söks för.

Högsta domstolen tog i rättsfallet om *Hylte bruk*⁶ ställning till i vilken utsträckning transporter till och från en miljöfarlig verksamhet kan beaktas vid prövningen av tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Den domen klargjorde att transporter till och från en anläggning kan utgöra ett s.k. följd företag som kan beaktas vid prövningen av en miljöfarlig verksamhet under förutsättning att följd företaget har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten. Det ankommer på den som söker tillstånd att redovisa miljökonsekvenserna av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde. Om olägenheterna av transporterna är alltför allvarliga kan ansökan ytterst komma att avslås. I andra fall kan en möjlighet vara att förena ett tillstånd med villkor som reglerar transporterna eller att meddela ett prövotidsförordnande om ett verkligt behov föreligger att skjuta upp tidpunkten för prövning och fastställande av ett slutligt villkor. Högsta domstolen påminde om att det generellt vid villkorsskrivning bara går att sätta sådana villkor som tillståndshavaren har faktiska och rättsliga möjligheter att genomdriva. Domstolen uttalade också att det normalt inte är motiverat att meddela villkor i ett tillståndsbeslut som innebär ett slags indirekt reglering av transportsektorn, t.ex. särskilda avgaskkrav på lastbilar och fartyg.

⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 15–16; Bengtsson *et al.*, *Miljöbalken en kommentar* 2019, 16 kap. 7 §. Nilson, Stefan *Företagens transporter kan villkorsregleras – expertreferat JP Miljönet* 2005-01-18.

⁶ NJA 2004 s. 421.

Högsta domstolen har inte tagit upp några senare fall avseende transportvillkor. Detta trots att Naturvårdsverket i målet om tillstånd för till exempel Landvetter flygplats sökte prövning bland annat gällande frågan om mer transportintensiva verksamheter ska kunna ges transportvillkor i större utsträckning än industrianläggningar.⁷

Miljööverdomstolen har i ett antal mål utvecklat rättspraxis kring villkor för transporter som följd företag. I ett flertal mål har Miljööverdomstolen pekat på vikten av att transporternas miljöpåverkan utreds och att även val av transportlösning inkluderas i en sådan utredning. I mål som *Perstorp penta*⁸, *Gruvöns bruk*⁹, *Billerud Kronoborg*¹⁰ och *Wargön bruk*¹¹ m.fl. satte domstolen villkor för transporterna med s.k. prövotidsförordnande. Detta innebar att verksamhetsutövaren ålades att utreda den miljöpåverkan som transporterna till och från verksamheten kunde orsaka i anläggningens närområde samt möjligheterna att genom val av transportslag eller transportlösningar minska denna påverkan. Även möjliga åtgärder från bolagens sida skulle utredas utifrån miljö- och kostnadsmässiga konsekvenser. Nilsson har beskrivit att villkoren kan reglera transporterna och företagets anpassningsskyldighet utöver lokala åtgärder som att flytta in- och utfart till anläggningen, exempelvis kan de innefatta frågor om val av transporter.¹²

Miljööverdomstolen har däremot lämnat tillstånd utan transportvillkor när utredningar

⁷ Naturvårdsverkets överklagande av Miljööverdomstolens dom i mål nr M 8675-08, 2010-01-18 dnr 104-271-10 Rj.

⁸ MÖD 2004:80.

⁹ MÖD 2004:35.

¹⁰ MÖD 2005:23.

¹¹ MÖD 2005:52.

¹² Nilson, Stefan

Företagens transporter kan villkorsregleras – expertreferat JP Miljönet 2005-01-18.

inte visar på att det finns andra och utifrån verksamhetens behov realistiska transportlösningar som är bättre för miljön, eller att möjliga åtgärder för verksamhetsutövaren saknas.¹³

En dom där transportregleringen i tillståndet är tydlig är Miljööverdomstolens dom om Renovas avfallsanläggning i Sävenäs.¹⁴ Här föreskrivs ett väldigt specifikt villkor gällande de avfallstransporter som går till anläggningen:

'Bolaget skall begränsa utsläppen av kväveoxider genom aktiv transportstyrning och förarutbildning enligt ett program som årligen skall redovisas till tillsynsmyndigheten tillsammans med miljörapporten. Från och med den 1 oktober 2012 skall 75 % av transportarbetet med tunga fordon på väg ske med fordon av lägst miljöklass 2008 (enligt klassificeringen i bilaga 1 till lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen) eller motsvarande.'¹⁵

Omständigheten att miljökvalitetsnormer för luft riskerade att överskridas i området bidrog till bedömningen att transporternas utsläpp skulle regleras. Fallet fick dock av andra skäl viss kritik av Rubenson som menade att det utifrån en allmän synvinkel kunde vara problematiskt att styra transporter genom tillståndet för en enskild anläggning då detta inte träffar den stora massan av transporter.¹⁶ Mark och miljööverdomstolen har också senare avslagit yrkanden på transportvillkor som formulerat åtgärder som 'aktiv transportstyrning' och 'förarutbildning' för avfallsförbränningsanläggning vid

Sjölunda i Malmö.¹⁷ Så även om en mer detaljerad styrning skulle kunna vara motiverad vid en särskilt transportintensiv verksamhet som en avfallsanläggning har domstolen för dessa inte upprätthållit transportvillkor som formulerats som allmänna trafikmiljöåtgärder.

Utifrån det ovan sagda går det att i regelsystemet identifiera i huvudsak fem typer av begränsningar mot att utifrån miljöhänsyn sätta transportvillkor i tillstånd:

1. Transporternas miljöpåverkan handlar till stor del om verksamhetens volym och lokalisering vilket bäst beaktas i tillåtlighetsbedömningen.
2. Villkor ställs enbart på sådant som har omedelbart samband med verksamheten och kan därför bara se till transporter och dess påverkan i den allra närmsta omgivningen.
3. Verksamhetsutövaren måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att uppfylla villkor i tillståndet vilket ofta saknas för transporter som sköts av andra.
4. Tillståndsbeslutet ska inte innebära en slags indirekt reglering av transportsektorn i form av t.ex. krav på fordonens miljöprestanda.
5. Av domstolen begärda utredningar kring transporternas påverkan och möjliga åtgärder för miljöhänsyn visar sällan på lämpliga åtgärder som verksamhetsutövaren kan vidta.

För var och en av dessa fem invändningar kan det vara behövligt att precisera innebörden för den fråga vi utreder här.

1) Att bedömningar kring transportlösningar behöver ske vid beslut om lokaliseringen och i förhållande till omfattningen av verksamheten torde vara självklart då påverkan i hög grad beror på dessa faktorer. Villkorsreglering blir här ett komplement för att en verksamhet som an-

¹³ *Perstorp formalin* MÖD 2004:79, *Korsnäs Frövi* MMÖD 2011-04-29, *Norvik hamn* MMÖD 2020-04-23.

¹⁴ MÖD 2007:5.

¹⁵ Villkor 34.

¹⁶ Rubenson, Stefan (2007) *Framgång för Naturskyddsföreningen i MÖD i Renova-målet – MÖD mål nr M 6043-05 – expertreferat* JP Infonet 2007-02-28.

¹⁷ Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-03-04 i mål M 3761-14.

ses tillätlig ska minimera miljöskadlig påverkan också avseende transporterna. Vid nya anläggningar av transportintensiva verksamheter är lokalisering och den fysiska planeringen särskilt viktiga instrument.

Vid ändring och utökning av befintliga transportanläggningar som hamnar och flygplatser blir dock frågan om villkorsreglering viktigare då omgivningen och möjligheterna att minska transporternas påverkan kan ha ändrats mycket sedan hamnen eller flygplatsen först började användas. När Kapellskärs hamn tillståndsprövades diskuterades om tillståndets ram för antalet förtygsanlöp skulle minska jämfört med ansökan som led i att begränsa transporterna på närliggande vägar. Miljööverdomstolen gick dock på en annan linje och analyserade istället behovet och möjligheten att sätta villkor om åtgärder för transporterna.¹⁸

Transportvillkor kan alltså spela en viktig roll för att styra val av transporter och främja transporteffektivitet när lokaliseringen och själva tillåtligheten ses som klar. Vid utökad eller förändrad verksamhet för befintliga anläggningar blir detta extra viktigt eftersom lokaliserings- och tillåtlighetsfrågan då inte bedöms lika djupt.

2) Villkor kan bara reglera sådant som har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten. Transporter till och från anläggningarna är inte en del av själva verksamheten men kan vara så kallade följdföretag, vilket har ett så nära samband med verksamheten att miljökonsekvenserna ska beaktas. För att villkor ska bli aktuella krävs att transporterna bidrar till olägenheter i anläggningens närhet eller inom det område som själva verksamheten påverkar.¹⁹

¹⁸ Lokala olägenheter som luftutsläpp och trafikskador från transporterna längs E18 upp till 22 km bort beaktades men ansågs inte kräva åtgärder från hamnen, MÖD 2007:55.

¹⁹ MÖD 2005:52.

Om sådan lokal olägenhet finns kan dock villkor ställas på åtgärder som tar sikte på hela transportapparaten.

Hittills är det inte klimatpåverkan som har motiverat villkor för åtgärder om transporter. Många åtgärder som begränsar olägenheter i miljön nära anläggningen innebär samtidigt en begränsning av klimatutsläppen, det är så att säga en positiv sidoeffekt. Detta gäller kanske särskilt åtgärder som innebär att tågtransporter väljs framför vägtransporter, men även styrning för att öka fyllnadsgraden i vägfordon och ökad användning av elfordon. Transporternas klimatpåverkan kan inte utlösa behovet av att villkor då det för detta krävs att det blir en olägenhet i närområdet. Detta förhindrar, som sagts ovan, inte att villkoren föreskriver åtgärder som har flera positiva miljöeffekter. I detta sammanhang kan påminnas om att klimatutsläpp från transporter inte ingår i EU:s handelssystem.

3) Transporter till och från anläggningarna genomförs ofta av andra aktörer än verksamhetsutövaren. Det kan vara leveranser av varor till eller från anläggningen som speditörsföretag ordnar, eller privatpersoner som själva väljer transport till flygplatsen eller båthamnen. Detta gör det svårare att utforma villkor som det finns faktiska och rättsliga möjligheter för verksamhetsutövaren att uppfylla, till exempel kan det vara omöjligt för verksamhetsutövaren att besluta om de exakta utsläppsnivåerna på de fordon som andra aktörer använder för transporterna.

Transporter till och från hamnar och flygplatser görs nästan uteslutande av från operatören fristående aktörer. Frågan om att i tillståndet föreskriva villkor om att alla fartyg ska ansluta till el vid kaj togs upp vid prövning av Södertälje hamn men ansågs inte praktiskt och rättsligt möjligt för hamnen att efterleva då hamnen inte kan neka fartyg att lägga till om de inte använ-

der sig av el från kajen.²⁰ Om villkoret istället tar sikte på att tillgängliggöra möjlighet för fartygen att ansluta till el från kajen är det något som hamnen kan efterleva.²¹ Liknande skulle villkor om att 'tillgängliggöra infrastruktur för tågan-slutning', eller 'att ge incitament för användning av järnvägstransporter genom styrande avgifter' ligga inom det som en operatör av flygplats eller hamn har faktiska och rättsliga möjligheter att efterfölja. Vid utformningen av transportvillkor måste verksamhetsutövarens möjlighet att genomföra dem vara styrande och villkoren måste anpassas till den enskilda situationen. Transportvillkor kan därför typiskt sett inte sättas som begränsningsvärden utan tar sikte på en beskriven transportåtgärd.

4) Det har inte ansetts ändamålsenligt att genomdriva en allmän miljöomställning av transportsektorn genom krav i enskilda tillstånd av miljöfarlig verksamhet. Detta visade Högsta domstolens uttalande om att 'villkor [inte ska] innebära ett slags indirekt reglering av transportsektorn med krav som syftar till en allmänt höjd miljöstandard på transporterna till och från en verksamhet'.²² Resonemanget utgick ifrån att generella regler riktat till väghållare, fordonstillverkare, drivmedelsproducenter och fordonsägare skulle vara mer effektivt i den mån hänsyn till hälsa och miljö kräver att åtgärder vidtas inom transportsektorn.

Som princip äger denna ståndpunkt fortfarande giltighet. Generella funktionskrav på drivmedel och fordon har stor påverkan på utvecklingen inom transportsektorn som helhet. Men det motsäger inte att transporthantering vid

enskilda verksamheter kan begränsa just dessa transporters miljöpåverkan, både lokalt och i vidare perspektiv. Utformningen av transportvillkor bör alltså ta sikte på relevant miljönytta av just de transporter som kan kopplas till verksamheten och inte allmän klimatomställning av hela transportsektorn.

5) Slutligen har en svårighet varit att verksamhetsutövarens utredningar sällan givit ett tillräckligt underlag kring utformning, effekt och uppföljning av transportåtgärder. Att transporterna ofta utförs av andra än verksamhetsutövaren anförs ibland som ett stort hinder för praktiskt genomförbara åtgärder.²³ Kunskapen om vilken miljöeffekt som olika transportåtgärder har är också mindre känd än kunskapen kring de direkta miljöeffekter som en industrianläggning har och för vilka det ofta går att sätta villkor med sifferfatta begränsningsvärden.

Det är i grunden domstolens ansvar att säkerställa att de utredningar som åläggs en verksamhetsutövare genomförs med tillräcklig kvalitet. Även lokala och regionala tillsynsmyndigheter har en viktig uppgift att under prövningsprocessen mer aktivt efterfråga utredningar kring olika transportåtgärder. Detta under förutsättning att det typiskt sett finns åtgärder som är lämpliga och uppfyller kraven ovan. Som framkommer nedan finns det inom transportforskningen allt mer belagt kring miljöeffekterna och de kostnader som olika åtgärder innebär. Det finns också erfarenheter från åtgärdsarbete med koppling till tillstånden för flygplatser och hamnar kring transporter inom ramen för handlingsprogram för utsläpp till luft vilka regelbundet följs upp och kommuniceras med tillsynsmyndigheten. Det borde därför finnas bättre möjligheter att i utredningar faktiskt föreslå åtgärder som kan formuleras som villkor.

²⁰ MÖD 2005:10 'Den som är ansvarig för en allmän hamn kan således, enligt svensk rätt, som huvudregel inte vägra fartyg tillträde till hamnen eller uppställa krav på fartygen för att de skall få trafikera hamnen'.

²¹ Villkor 3 för hamnverksamhet vid Stockholm Värtan, Miljööverdomstolen 2011-04-19 i mål M 1956-10.

²² NJA 2004 s. 241.

²³ Norvik hamn, Miljööverdomstolens dom 2020-04-23 i mål M 214-19.

Reglerar dagens tillstånd för hamnar och flygplatser klimatutsläpp från transporterna dit och därifrån?

Efter denna generella genomgång av rättspraxis om transportvillkor undersöks nu vidare om och hur tillståndprocesserna för Sveriges större flygplatser och hamnar tar upp frågan om klimatutsläpp från mark- och landtransporterna.

Först några generella iakttagelser när det gäller miljöbedömningen. Enligt miljöbalkens kapitel 6 och EU:s s.k. MKB-direktiv²⁴ är klimat-effekter sådana effekter som ska utredas i miljöbedömningen. Vid miljöbedömningen ska miljöeffekter tas med oavsett om effekten är direkt eller indirekt, kumulativ eller inte, och oavsett om effekterna är lokala eller globala.²⁵ Naturvårdsverket skriver:

‘Klimatpåverkan är en global fråga, men det kan ändå vara relevant att beskriva till exempel förändrade växthusgasutsläpp från den aktuella regionen eller branschen i Sverige och relatera det till exempelvis regionala mål eller branschspecifika mål.’²⁶

Det finns alltså en god grund för att undersöka klimatutsläppen från transporter vid miljöbedömningen trots att dessa är både indirekta i förhållande till verksamheten och har global snarare än lokal påverkan. Utifrån vad som visades ovan är kontrasten här stor mot vilka miljöeffekter som tillståndsvillkoren å sin sida främst berör.

Flygplatser – från ‘utsläppstak’ till handlingsplaner för utsläpp till luft

Tillståndsprövningarna av flygplatser har när det gäller klimatutsläpp från transporter till och från flygplatserna till stor del handlat om flygets utsläpp. Frågan kring passagerarnas transport till och från flygplatsen har dock även den rönt visst intresse och olika meningar har funnits om flygplatsens möjlighet att påverka dessa marktransporter. Utformningen av villkor har påverkats av den debatt som blev kring det s.k. utsläppstaket för Sveriges överlägset största flygplats, Stockholm Arlanda, varför en utläggning kring detta kan behövas.

Utsläppstaket för Arlanda beslutades 1991 då regeringen gav tillåtlighet till utbyggnaden av en tredje landningsbana. Regeringsbeslutet innehöll en ram för tillståndet vad gäller luftutsläpp av kväveoxider och koldioxid från flygplatsen inklusive dess följdföretag.

‘Utsläppen av koldioxid och kväveoxider från flygverksamheten och marktransporter i anslutning till den vid flygplatsen får senast tio år efter det att rullbanan har färdigställt 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.’²⁷

Detta kom att kallas för Arlandas utsläppstak och införlivades som villkor i det tillstånd som koncessionsnämnden gav 1993 och som medgav 372 100 flygrörelser/år. Luftfartsverket som då drev flygplatsen ansåg senare att villkoret skulle komma att begränsa verksamheten så pass att den tredje banan inte kunde användas som

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

²⁵ Prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar, sida 185.

²⁶ Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken, Naturvårdsverket okt 2019.

²⁷ Regeringsbeslut den 15 augusti 1991, tillstånd enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., villkor 1.

tänkt. De sökte därför om ändring av villkoret men fick 2010 avslag på detta av Högsta domstolen som klargjorde att miljöbalkens relativt restriktiva regler om omprövning av villkor inte var uppfyllda varför tillståndet förblev oförändrat.²⁸

Swedavia, som knoppats av från Luftfartsverket och nu driver flygplatsen, påbörjade 2010 en ny prövning av Arlanda för att istället få ett tillstånd utifrån miljöbalken. Ansökan om tillåtlighet enligt miljöbalkens kapitel 17 ingavs till regeringen som 2011 beslutade att inte ta upp frågan utan hänvisade till att flygplatsen kunde ges nytt tillstånd efter process i miljödomstolarna. 2013 gavs tillstånd till Swedavia i deldom från mark- och miljödomstolen, vilket året efter fastslogs av överinstansen utan att transportererna var uppe till prövning, för verksamhet på Arlanda med flyg från tre banor om max 350 000 flygplansrörelser om året vilket följde bolagets ansökan. Detta tillstånd gäller idag. Noteras kan att antalet flygplanrörelser på Arlanda före år 2020 och covid-19 var knappt 250 000. Tillståndets villkor för utsläpp till luft innehåller inte något utsläppstak utan enbart ett specifikt krav på att arbeta med en handlingsplan.²⁹ Villkoret omfattar koldioxid, kväveoxider och partiklar (PM₁₀) från verksamhet både på det direkta flygplatsområdet och från anslutande luft- och marktransporter. I frågan om varför inte utsläppstak ska tillämpas hänvisar domstolen till miljööverdomstolens dom om tillståndsansökan

²⁸ NJA 2010 s. 77.

²⁹ Villkor 26 – 'Swedavia ska upprätta en handlingsplan för minskade utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxider (NOx) och partiklar (PM10) vid Stockholm Arlanda Airport, och verka för ett genomförande av de åtgärder som beskrivs i handlingsplanen. Handlingsplanen ska uppdateras vart tredje år och fastställas av tillsynsmyndigheten. Genomförda åtgärder ska redovisas i miljörapporten. Åtgärderna ska omfatta Swedavias egen verksamhet som bolaget har direkt rådighet över samt verksamhet som innebär samarbete med andra aktörer på och kring flygplatsen som Swedavia inte har direkt rådighet över, t.ex. marktransporter eller flygtrafiken.'

för flygplatsen på Landvetter 2009. I den domen menar miljööverdomstolen att klimatutsläpp inte ska regleras i särskilda villkor för enskilda verksamheter:

'Utsläpp av koldioxid ger inte upphov till några lokala eller regionala störningar, utan har enbart effekter i ett globalt perspektiv. (...) även om det är angeläget att samhällets totala koldioxidutsläpp minskas, bör sådana utsläpp inte regleras genom villkor i tillståndsbeslut för enskilda anläggningar. Det gäller i synnerhet när utsläppen uppkommer i verksamhetsdelar där utövaren själv har små möjligheter att utveckla teknik mot lägre utsläpp. Det är andra – mer generella – styrmedel än miljöbalkens tillståndsprövning som bör tillämpas.'³⁰

Naturvårdsverket yrkade i målet om Landvetter på ett villkor som speglade Sveriges åtagande i Kyotoprotokollet; att flygplatsen skulle uppnå 4 % minskade koldioxidutsläpp 2012 jämfört med 1990, och detta avsåg verksamheten på flygplatsen så väl som flyget inom LTO-cykeln och marktransporter i närområdet. Detta villkor borde, föreslog myndigheten, även innehålla en föreskrift om att om utsläppsminskningen inte klarades så skulle verksamhetsutövaren kunna kompensera för de överskridande utsläppen.

Miljööverdomstolen konstaterar dock att det inte finns något hinder mot villkor som tar sikte på bredare påverkan från transportererna, med hänvisning till miljööverdomstolens dom i målet *Renova*. Domstolen infogar i tillståndet för Landvetter 2009 villkor om att verksamhetsutövaren ska verka för genomförande av de åtgärder som fanns i den handlingsplan för utsläpp till luft som bolaget föreslagit i ansökan, där åtgärder för att begränsa koldioxidutsläpp från transporter inkluderats.

³⁰ MÖD 2009:46.

Swedavia har efter detta ansökt om nytt tillstånd för en utökad verksamhet på Landvetter. Det nya tillståndet som mark- och miljööverdomstolen godkände 2016 innehåller inte heller det något utsläppstak men villkoret om handlingsplanen för luft sattes i tidigare deldom av mark- och miljödomstolen och skärptes något jämfört med det tidigare tillståndet.³¹

Swedavia ska enligt detta tillståndsvillkor i samråd med tillsynsmyndigheten var tredje år ska upprätta en handlingsplan för minskade utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxid och partiklar omfattande både flygplatsverksamhet och luft- och marktransporter³². Swedavia åläggs att genomföra de åtgärder som man kan styra över, samt åläggs att verka för övriga åtgärder. Swedavia har hittills valt att inte ta det nya tillståndet i bruk. En anledning till det kan vara att tillståndet även i andra delar skärpte miljökraven något och medgav en ökning med endast 10 000 fler flygrörelser per år trots att bolaget ansökt om att utöka med 40 000. Trots att det nya tillståndet inte tagits i bruk upprättade Swedavia inför 2018 en ny handlingsplan som lämnats till länsstyrelsen som tillsynsmyndighet³³.

Dagens tillstånd för större svenska flygplatser innehåller alltså inte några direkta transportvillkor avseende marktransporterna. Däremot finns ett särskilt villkor som ålägger verksamhetsutövaren att regelbundet upprätta och genomföra en handlingsplan som även täcker genomförande av åtgärder avseende dessa transporters klimatutsläpp.

Olika syn på hamnarnas möjligheter att påverka landtransporterna

Sveriges överlägset största hamn, Göteborgs hamn, har i sitt tillstånd ett specifikt transportvillkor:

’Bolaget ska verka för att transporter till och från hamnen görs på ett miljöanpassat sätt. Godset ska i så hög grad som möjligt transporteras på järnväg eller fartyg.’³⁴

Detta villkor gör att hamnen i sina årliga miljörapporter informerar om mängden och andelen gods som vidaretransporteras på järnväg. För 2013 rapporterades till exempel att andelen gods på järnväg minskat något men låg på 48 %.³⁵ I miljörapporterna tydliggör också hamnen att de stora källorna till utsläpp till luft är framför allt terminalernas arbetsmaskiner och transporter till och från hamnen på land och sjösidan.

En genomgång av andra stora hamnars tillstånd visar dock att transportvillkor saknas. I flera tillståndprocesser för hamnar har frågan om villkor om fartygens miljöpåverkan varit uppe till domstolsprövning, främst avseende buller och utsläpp av kväveoxider till luft³⁶. Transporterna på landsidan, främst utifrån den ökade lastbilstrafik som orsakas på vägnätet, har även de varit uppe till bedömning³⁷. Däremot visar villkoren i tillstånden för de största hamnarna att det finns olika syn på hamnarnas faktiska möjlighet att påverka transporterna och vilket ansvar som finns att begränsa påverkan från hamnens trafik på allmänna vägar. I tillståndprocessen om Kapellskärs hamn norr om Stockholm bedömdes den 22 km långa vägen

³¹ Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-04-28 i mål M 5962-15.

³² Villkor 11.

³³ Handlingsplan för utsläpp till luft för Landvetter för 2018–2020.

³⁴ Länsstyrelsen Västra Götalands län, Miljöprövningsdelegationens beslut 2009-06-12, Villkor 16.

³⁵ Göteborgs Hamn, Miljörapport 2013 s. 17.

³⁶ *Södertälje hamn* MÖD 2005:10; *Kapellskärs hamn* MÖD 2007:55.

³⁷ *Kapellskärs hamn* MÖD 2007:55; *Norvik hamn*, tillstånd Mark- och miljööverdomstolen 2015-10-30 i mål M9616-14.

närmast hamnen som starkt påverkad av hamnens transporter. Vägen, en Europaväg E18, ansågs dock vara anpassad för tung trafik och därför behövdes ingen särskild begränsning genom villkorsreglering³⁸.

Liknande resonemang har återkommit i prövningen av den nya godshamnen söder om Stockholm, Norviks hamn. I det fallet fanns även frågan om hamnens möjlighet att påverka lastbilarnas val av väg då en betydligt mindre väg kan väljas för transporter som ska söderut via Södertälje. Naturskyddsföreningen yrkade bland annat på att hamnen skulle medfinansiera trafiksäkerhetsåtgärder på den mindre vägen. Mark och miljööverdomstolen avslag detta och anförde som skäl:

‘Transporterna från hamnen kommer i huvudsak att ske på väg 225 och väg 73 vilka är allmänna vägar som Trafikverket ansvarar för. Vägarna är öppna för all slags trafik. Av prövotidsredovisningen framgår att de transporter som hamnverksamheten förväntas generera på väg 225 kommer att röra sig på ett relativt stort avstånd från hamnen och där utgöra en mindre del av den totala trafiken. Av utredningen i målet framgår vidare att redan den befintliga trafiken innebär olägenheter och kapacitetsbrister på vägen. Mot denna bakgrund anser Mark och miljööverdomstolen liksom mark- och miljödomstolen att bolaget inte bör åläggas att medfinansiera åtgärder enligt föreningarnas yrkanden.’³⁹

Miljööverdomstolen satte inga slutliga transportvillkor för Norviks hamn trots att samma domstol i tidigare dom slagit fast att lastbilstransporterna till följd av verksamheten vid hamnen

i Norvik lokalt kommer att utgöra en betydande andel av trafiken och att transporterna därmed bör kunna föranleda krav på att bolaget ska vidta skyddsåtgärder vad avser olägenheter för miljön och närboende. I den domen sattes utredningsvillkor. Utredningen gällde även transportlösningar i vidare bemärkelse⁴⁰. Bland annat utreddes frågor om gods i högre utsträckning kunde gå på järnväg eller vidaretransporteras med fartyg. Inställningen från verksamhetsutövaren var att de helt saknar möjligheter att styra hur olika godsslag transporteras till och från hamnen och även saknar rådighet över hur infrastrukturen utvecklas. Att via mindre fartyg transportera gods längre in till Stockholm eller Mälaren med en fastlagd rutt, en så kallade sjöpendel, var en fråga där utredningen visade att möjligheter till att flytta över gods från vägtrafiken fanns. Då det fanns oklarheter kring vilken infrastruktur som krävdes i andra hamnar och om enklare regler kunde gälla för dessa mindre fartyg föreslog utredningen inte ett skarpt villkor om sjöpendel. Domstolen avslag yrkande från Naturvårdsverket om att sätta ett nytt utredningsvillkor om sjöpendeln. Den avslag även yrkande från Naturskyddsföreningen om att i villkor reglera att minst 25 % av landtransporterna ska transporteras på järnväg.

För den citynära hamnen Stockholm Värtan – Frihamnen sattes villkor 2011 där utbyggnad av elanslutningar för fartyg att använda vid kaj reglerades utifrån lokala luftmiljöskäl, men åtgärden minskar även påverkan från kväveoxider och koldioxid mer generell. För marktransporterna diskuterades endast järnvägstransporter och då endast ur bullersynvinkel.⁴¹

Dagens tillstånd för större svenska hamnar innehåller sammanfattningsvis inte några direk-

³⁸ *Kapellskärs hamn* MÖD 2007:55.

³⁹ *Norvik hamn*, slutliga villkor Mark- och miljööverdomstolen 2020-04-23 i mål M214-19.

⁴⁰ M4Traffic Prövotidsutredning Stockholm Norvik hamn, transportutredning, 2017.

⁴¹ Mark och miljööverdomstolens dom 2011-04-19 M 1956-10.

ta transportvillkor avseende landtransporterna, med undantag för Göteborgs hamn som har ett särskilt villkor om att verka för att godstransporterna sker med tåg och sjöfart. Transportvillkoret för Göteborgs hamn är oprecist eller 'mjukt' formulerat och liknar på det sättet de villkor om att upprätta handlingsplaner som finns i flygplatsernas tillstånd. Göteborgs hamn har även av ägaren Göteborgs Stad ålagts att arbeta med en handlingsplan som följs upp regelbundet och som bland annat fokuserar på att minska den lokala miljöpåverkan från tung trafik till och från Göteborgs Hamn⁴². När en nyetablering av en större hamn som Norvik prövades satte emellertid inte domstolen något slutligt villkor om transporter trots att ett villkor om en handlingsplan kring transporterna föreslogs av Naturvårdsverket. En möjlig tolkning är att domstolen inte gärna sätter mjuka transportvillkor mot den sökandes vilja.

Bredare genomgång av flygplatser och hamnars tillståndsreglering av mark- och landtransporter

En bredare genomgång av reglerna för Sveriges större flygplatser och hamnar avseende mark-/landtransporterna bekräftar bilden att särskilda villkor begränsas till mjukare skrivningar och att hamnarnas tillstånd inte alls berör landtransporterna⁴³. Genom att undersökta gällande tillstånd, miljökonsekvensbeskrivningar, eventuella handlingsplaner samt tillgängliga miljörapporter går det också att se i vilka steg i tillståndsprocessen som transportutsläppen görs, eller

inte görs, synliga. Detta gör det även möjligt att diskutera vilka möjligheter det finns för myndigheterna att analysera och kvantifiera inrikes transporter och diffusa utsläpp, och i vilken utsträckning detta görs idag.

Tabell 1 Mark-/landtransporternas klimatutsläpp i tillståndsprocessen för Sveriges större flygplatser och hamnar

	Luftutsläpp anges i MKB	Transporter omfattas av särskilt villkor (ex handlingsplan)	Utsläppsmål
Arlanda	x	x	
Landvetter	x	x	
Göteborgs-hamn	x	x	(x)
Trelleborgs-hamn	x		
Malmö/CMP	x		
Kapellskärs-hamn	x		
Norviks hamn	x		

I miljökonsekvensbeskrivningar för flygplatser och hamnar beskrivs vanligtvis även marktransporterna och deras utsläpp till luft, inklusive klimatutsläpp. I senaste miljökonsekvensbeskrivningen för Landvetter beräknas utvecklingen av utsläpp för marktransporter till och från flygplatsen inom en radie av 25 km (flygplatsens avstånd till Göteborg). Transportutsläppen här uppgår till ungefär en tredjedel av flygplatsens totala klimatutsläpp.⁴⁴ För Trelleborgs hamn finns uppgifter om gods- och persontrafikens bidrag till CO₂-utsläppen i hamnen:

⁴² Göteborgs Stadshus AB (2019) Återrapportering handlingsplan ägardialog Göteborgs Stadshus AB och Göteborgs Hamn AB: Möjligheterna att minska lokal miljöpåverkan från tung trafik till och från Göteborgs Hamn, bilaga 1c, handlingar till styrelsen för Göteborgs Stadshus AB 2019-01-21.

⁴³ MERIT – Miljömålens relevans i MKB och tillståndsprocesser, Forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket, slutrapport, mars 2021.

⁴⁴ Sweco (2013) Miljökonsekvensbeskrivning – Göteborg Landvetter Airport.

32 % under 2006–2007.⁴⁵ I regel uppskattas bara den förväntade ökningen i transporter (antal bilar, lastbilar mm) i miljökonsekvensbeskrivningen. Att klimatutsläppen både går att beräkna och kan vara betydande framgår av forskningsrapporter. Sådana beräkningar på emissioner från containertransporter till och från Göteborgs hamn och Stockholms containerterminal i Frihamnen visar utsläpp på 10,4 ton CO₂/dag respektive 9,8 ton CO₂/dag.⁴⁶

När det kommer till tillstånden saknas däremot kvantitativa mål för samtliga undersökta flygplatser och hamnar, se tabell 1. Det betyder dock inte att uppföljning kring vägtrafiks- och utsläppsminskningar helt uteblir. De mjuka transportvillkor som ställs uppmuntrar till sådana redovisningar.

Den handlingsplan för utsläpp till luft som flygplatsen enligt villkor måste upprätta och genomföra är vanligtvis enbart en lista på åtgärder. I Arlandas handlingsplan 2019–2021 anges bland annat som mål att andelen hämta/lämna trafik till terminalområdet ska inte öka och att detta ska genomföras t.ex. med avgifter och placering av parkeringsplatser.⁴⁷

Det finns miljörapporter från flygplatser som innehåller mätningar av vägtrafiken och beräkningar av utsläpp av koldioxid från transporter till och från flygplatsen. Arlandas miljörapport 2017 visade t.ex. att vägtrafiken till och från flygplatsen ökade 13 % och klimatutsläppen ökade 3 %, samtidigt som passagerarna ökade knappt 8 % i jämförelse med året tidigare. Andelen passagerare som åkte egen bil till eller från flygplatsen var 52 % vilket var samma nivå

sedan en längre tid.⁴⁸ En ren uppföljning av handlingsplanen ger inte alltid lika intressant utvecklingen gällande transportutsläppen då enbart åtgärderna checkas av.⁴⁹

Miljörapporter från Göteborgshamn redovisar hur stor andel (%) av landtransporterna som går på järnväg då detta följer upp det särskilda villkoret i tillståndet om att godset i så hög utsträckning som möjligt ska transporteras på järnväg. Redovisning av beräkningar av utsläppsminskningar görs dock enbart i den återrapportering som hamnen lämnar inom koncernen Göteborgs stadshus AB, där skriver man att:

‘Konceptet *Railport Scandinavia* har beräknats leda till minskningar på koldioxidutsläppen med 53 000 ton per år, och antalet lastbilstransporter som lyftes ut från centrala staden när Gullbergsvass ersattes av Arken kombi har bedömts vara i storleksordningen 140 000 lastbilstransporter.’⁵⁰

Det finns ingen automatik i att miljörapporten från flygplatser eller hamnar tar fram och redovisar data som beskriver utvecklingen av vägtrafiken eller dess utsläpp. Om det finns mjuka transportvillkor kan dock tillsynsmyndigheten lättare motivera att sådana uppföljningar lämnas i miljörapporten. Det borde vara en god idé att tillsynsmyndigheten har en diskussion med flygplats- och hamnoperatörerna kring vilka mått som är relevanta för att följa miljöpåverkan av mark- och landtransporterna, och om dessa mått kan kopplas till uppföljning av åtgärder i både villkorsfästa eller interna handlingsplaner.

⁴⁵ Trivector (2008) Miljökonsekvensbeskrivning Vision 2010/2015 Trelleborgs Hamn.

⁴⁶ Styhre *et al.*, (2019) Environmentally differentiated Port Dues, Vinnova financed research project, IVL Swedish Environmental Research Institute, C365.

⁴⁷ Swedavia (2019) Arlandas handlingsplan 2019–2021.

⁴⁸ Swedavia (2017), Arlandas miljörapport 2017 s. 54.

⁴⁹ Se exempelvis Arlandas miljörapport 2018.

⁵⁰ Göteborgs Stadshus AB (2019) Återrapportering handlingsplan ägardialog Göteborgs Stadshus AB och Göteborgs Hamn AB: Möjligheterna att minska lokal miljöpåverkan från tung trafik till och från Göteborgs Hamn, bilaga 1c, handlingar till styrelsen för Göteborgs Stadshus AB 2019-01-21.

Handlingsplaner för minskade luftutsläpp – Allmänna villkoret och tillsynsmyndighetens utrymme att agera för åtgärder till stöd för transporteffektiva lösningar

Av undersökningarna av tillståndprocessen för flygplatser och hamnar ovan kan konstateras två saker; 1) för att lyfta frågorna om klimatpåverkan från mark- och landtransporter är det viktigt att det görs ordentliga utredningar kring transporternas miljöeffekter och åtgärdsalternativ 2) om klimatutsläppen från dessa transporter berörs i dagens tillstånd görs det i oprecist och 'mjukt' formulerade villkor om handlingsplaner eller att främja miljöanpassade transporter. Detta ger skäl att diskutera mer generellt hur olika typer av villkor leder till att transportlösningar utreds, samt vilken nytta (om någon) som tillsynsmyndigheterna kan ha av mjukt formulerade transportvillkor.

Utredningsvillkor och handlingsplaner

Det finns i de tillståndprocesser som här undersökts två typer av villkor som leder till att verksamhetsutövaren åläggs att fördjupa sitt arbete med att minska miljöpåverkan från mark- och landtransporter: utrednings- eller prøvotidsvillkor, samt villkor om en handlingsplan för utsläpp till luft. Dessa fungerar rättsligt olika men sammanblandas ibland i miljöprocessen när det gäller transporterna.⁵¹

Utrednings- eller prøvotidsvillkor används i tillståndprocesser då domstolen ser att det finns skäl att skjuta upp fastställandet av slutliga villkor för ett tillstånd. Sökanden behöver då utreda försiktighetsbehov och åtgärder vidare. Det kan gälla frågor där osäkerhet råder om ny teknik

eller miljöeffekter eller åtgärder som det sökande företaget kanske inte haft lika stort fokus på i arbetet med ansökan och därför behöver utreda vidare. Det måste dock finnas ett verkligt behov av ett sådant så kallade prøvotidsförordnande och utredningen ska syfta till att klarlägga om och hur ett slutligt villkor ska sättas.⁵²

När det gäller villkor om att verksamhetsutövaren i bredare ordalag ska upprätta särskilda handlingsplaner rörande transporter, för utsläpp till luft eller 'transportplaner', finns ingen slutpunkt för utredningarna och resultatet avses inte direkt ligga till grund för villkorssättande. Handlingsplanerna tar istället sikte på att verksamhetsutövaren regelbundet analyserar transportlösningarna, genomför möjliga förbättringar och har dialog kring detta med tillsynsmyndigheten. Sådana villkor är rättsligt svårt att ställa om verksamhetsutövaren motsätter sig dem. I målet *Bravikens pappersbruk* upphävde miljööverdomstolen transportvillkor som krävde att verksamhetsutövaren i praktiken kontinuerligt utredde frågan om val av transportslag och transportlösningar utifrån miljösynpunkt.⁵³

Svårigheten att genomdriva tillståndsvillkor om vagt formulerade handlingsplaner för transporter betyder inte att mer preciserade krav på att utreda och åtgärda transportlösningar inte kan sättas. Det finns ju trots detta inget som utesluter att det i enskilda fall kan finnas konkreta behov av att en verksamhetsutövare regelbundet utreder åtgärder för mer energieffektiva transportlösningar. Det kan vara en bra lösning för bolaget som sökt tillstånd att själv föreslå en handlingsplan som regelbundet uppdateras för att i tillståndprocessen inte behöva gå djupare in på den frågan, se Swedavias agerande i tillstånd för flygplatser ovan.

⁵¹ Jämför *Perstorp formalin* MÖD 2004:79, *Perstorp Chemicals* MÖD 2004:80, *Bravikens pappersbruk* MÖD 2005:7, *Norvik hamn*, Mark- och miljööverdomstolen 2020-04-23 i mål M214-19.

⁵² *Perstorp Chemicals* MÖD 2004:80.

⁵³ *Bravikens pappersbruk* MÖD 2005:7.

Om verksamhetsutövaren motsätter sig villkor om en handlingsplan behöver villkoret dock utformas mer precist för de transportproblem som finns. Detta eftersom en motvilligt upprättad handlingsplan har små chanser att leda till någon reell förbättring. Ett exempel på (sjö) transportvillkor om att lite mer preciserat analysera och stegvis införa lösningar beroende på utvecklingen är de villkor som satts för anslutning av fartyg till elnätet i land i Göteborgs hamn.⁵⁴ Här krävs att förutsättningar och kostnader för installation på samtliga kajer utreds vart femte år, att intresseförfrågan görs om sådan anslutning årligen ska skickas till rederier som anlöper vid bil- och containerkajerna samt att utrustning för en sådan anslutning har installerats senast inom ett år från det att landel efterfrågas.

En annan fråga är om ett så 'mjukt' transportvillkor om att verksamhetsutövaren ska upprätta och genomföra en handlingsplan ger tillsynsmyndigheten större möjligheter att agera än utan något transportvillkor över huvud taget. Här får konstateras att tillsynsmyndigheten genom den dialog som bolaget åläggs att ha om handlingsplanen ges insyn i specifika förhållanden och förutsättningar som finns runt transporterna till och från verksamheten. Detta ökar möjligheten för myndigheten att se om miljöpåverkan från transporterna ökar, om åtgärder finns som kan begränsa påverkan och komma med förslag på utrednings- och utvärderingsinsatser kring transportlösningar. Genomförs sådana insatser inom ramen för handlingsplanen kan resultaten ge grund för myndigheten att också föra dialog om att genomföra åtgärder som påverkar transporterna på så sätt att negativ miljöpåverkan minskar. På så sätt ger ett arbete med handlingsplaner från myndighetsperspek-

tiv vissa förbättrade möjligheter jämfört med att inget villkor rörande transporter alls satts.

Villkor med krav på en handlingsplan ger däremot inga direkta möjligheter för myndigheten att rättsligt tvinga igenom enskilda transportåtgärder, med mindre än att underlag framkommer som ger skäl för tillsynsmyndigheten att påkalla omprövning av tillståndets villkor under de förutsättningar och i den ordning som miljöbalken uppställer för detta. Om verksamheten ändras eller byggs ut i sådan omfattning att verksamhetsutövaren behöver söka nytt tillstånd kan däremot kunskapen från arbetet med handlingsplanens åtgärder ge tillsynsmyndigheten en bättre utgångspunkt för att bedöma behov av transportvillkor i det nya tillståndet.

Allmänna villkoret

Åtgärder för olika transportlösningar kan även täckas av det så kallade allmänna verksamhetsvillkoret, vilket ingår i så gott som samtliga tillstånd. Detta villkor omfattar alla de saker som förekommit i förhandlingen i prövningen. Genom det allmänna villkoret binds verksamhetsutövaren att göra det som från dennes sida är sagt under processen, vid miljöbedömningen och i ansökan. Ett så allmänt formulerat villkor sätter inte någon exakt gräns för vad som är tillåtet inom tillståndet på det sätt som särskilda villkor om halter av utsläpp gör. Villkoret kan göra det otydligt vad tillståndet egentligen tillåter. Följaktligen kan det också vara svårt, både för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheterna, att bedöma om en åtgärd från verksamhetsutövarens sida ligger inom tillståndet eller om ett nytt tillstånd krävs. Årlund noterade i sin studie att domstolarna i många fall hänvisar till det allmänna villkoret i sina beslut, vilket för-

⁵⁴ Villkor 20 (Skandiahavnen) 22 och 23 (Älvsborgs- och Arendalshamnarna).

svårar lagstiftarens försök att skapa klara rättskraftsregler så som föreskrivs i 24 kap. 1 § MB.⁵⁵

Utifrån det som ovan visades kring uppföljningar och dialogmöjligheter för tillsynsmyndigheten måste det allmänna villkoret därför ses som ett betydligt svagare sätt att styra mot minskad miljöpåverkan. Särskilda villkor om att upprätta och genomföra en handlingsplan kring påverkan från transporterna ger tillsynsmyndigheten mer insyn och om det finns konkreta åtgärder i planen ökar också kunskapen om hur miljöpåverkan kan minska på ett för verksamheten möjligt sätt.

Vilka transportåtgärder kan lämpa sig bäst?

Innan slutsatser kan dras om möjligheten att ställa klimatrelaterade transportvillkor i tillstånd för transportintensiva verksamheter är det intressant att kort lista de transportåtgärder som finns omtalade i tillståndsprocesser som faktiskt angett någon typ av transportvillkor. Till den listan bör även läggas åtgärder som transportforskningen visar att anläggningar som hamnar och flygplatser kan vita för att effektivisera transportarbetet.

Infrastruktur för klimateffektiva transporter – järnväg, kustsjöfart och laddmöjligheter

Grundläggande för transportlösningarna till och från flygplatser eller hamnar är naturligtvis hur infrastrukturen är byggd eller byggs och sedan används. Att järnväglösningar med godsspår kan leda till minskade utsläpp från transporterna till och från godshamnar är tydligt i fallet som omtalades ovan med Göteborgs hamn som redovisade minskningar på koldioxidutsläpp

med 53 000 ton per år i överflytt från lastbil till järnväg.⁵⁶

Vid prövningen av Norviks hamn vid Ny-näshamn utreddes om utvecklingen av kust- och Mälarsjöfart, s.k. sjöfartspendel, kunde leda till färre lastbilstransporter. Den prövotidsutredning som undersökte möjliga skyddsåtgärder för att minska olägenheterna från landtransporterna konstaterade att:

’Effekten av en sjöfartspendel är att den ökar attraktiviteten för sjöfartstransporter och transporter flyttas från väg till sjöfart vilket leder till minskade utsläpp av växthusgaser och mindre trängsel på vägarna och järnvägen.’⁵⁷

Att verksamheten ges en lämplig infrastruktur är till stor del en fråga för den fysiska planeringsprocessen men aktualiseras också vid lokaliseringsbedömningen i tillståndsprövningen i miljöbalken. Tillgång till infrastruktur som minskar klimatutsläppen och annan miljöpåverkan kan bli relevant även vid utformning av villkor, t.ex. om det bedöms viktigt att verksamheten inte startar innan viss infrastruktur finns på plats eller för att kräva att viss infrastruktur som inte tagits upp vid den fysiska planeringen erbjuds som till exempel laddmöjligheter för el-fordon. På sjösidan finns redan villkor för enskilda hamnar att ordna med tillgång för fartyg att ladda el vid kaj, exempelvis i tillståndet för Göteborgs hamn och Stockholm Värtan, däremot finns det inte något motsvarande specificerat villkor på mark- eller landsidan. Arlandas handlingsplan

⁵⁵ Ärlund, J. (2009) Rättskraften hos tillstånd enligt miljöbalken – Särskilt om det allmänna villkoret, Examensarbete i miljö rätt, Lunds universitet.

⁵⁶ Göteborgs Hamn, ägardialog styrelsen för Göteborgs Stadshus AB 2018-10-26 Bilaga C.

⁵⁷ M4Traffic (2017) Prövotidsutredning Stockholm Norvik hamn, transportutredning. Åtgärden föreslogs dock inte som villkor då förutsättningarna ansågs ligga utanför bolagets möjlighet att genomföra.

innehåller dock målet att bygga ut laddmöjligheter för både resenärer och anställda.⁵⁸

Naturvårdsverket betonar i sin vägledning kring tillståndsprocessen för hamnar att en minskning av miljöpåverkan i form av luftutsläpp kan vara att överföra transporter till och från hamnen från vägtrafik till eldriven spårtrafik.⁵⁹

Miljödifferierade avgifter på lastbilar

Både flygplatser och hamnar tar ut avgifter för aktörer som anländer från luft- eller sjösidan i form av start- och landningsavgifter och hamnavgifter. I hamnarna har dessa avgifter idag ofta en miljödifferiering, exempelvis har fartyg klassade enligt reglerna för inre vattenvägar en rabatt på 25 procent av hamntaxan när de anländer Göteborgs Hamn.⁶⁰ Nyligen föreslogs ett regelverk för att miljödifferiera också start- och landningsavgifter på de största flygplatserna.⁶¹ På mark- och landsidan finns idag färre direkta avgifter och ingen miljödifferiering. Det finns endast vissa järnvägsavgifter för gods i hamnar och ibland parkeringsavgifter för persontransporter.

I forskningsprojektet *Environmentally differentiated port dues* undersöktes flera internationella exempel med olika typer av miljödifferierade avgifter för landtransporter till hamnar.⁶² En avgift för lastbilar som anländer till hamnen

kan bidra som incitament för renare och effektivare motorer, för ökad fyllnadsgrad för en energieffektivare transport, eller för minskad trängsel och påverkan på lokala vägnätet. En avgift på 200 kr per lastbil analyserades och visades kunna minska den totala tunga trafiken till svenska hamnar med 2 %. Om avgiften differentieras utifrån miljöprestanda på fordonet ges incitament för ytterligare utsläppsminskningar. I en vidare analys av policyalternativ ansågs miljöstyrande lastbilsavgifter i hamnar även kunna utgöra alternativ som miljöverktyg i enskilda hamnar (frivilligt eller föreskrivet i tillstånd).⁶³

Parkeringsåtgärder, prioritering av nollutsläppsfordon och gröna transportplaner

När det gäller att effektivisera persontransporter finns forskning kring åtgärder som kan appliceras på olika besöks- eller arbetsplatsparkeringsplatser, exempelvis vid köpcenter, sjukhus eller stora arbetsplatser. Här tas prissättning av parkeringsyta upp som en grundfråga för att minska transportarbetet och ge enskilda incitament för att välja andra transportmedel. Parkeringsavgifter fungerar generellt väl för att styra trafikflödet i dessa sammanhang.⁶⁴ Även lokalisering och avstånd för parkeringen i förhållande till t.ex. kollektivtrafik eller taxi kan påverka valet av transportslag. Åtgärder som förbättrar alternativa resesätt så som pris, turtäthet och bekvämlighet för kollektivtrafiken kan också vara verkningsfullt.⁶⁵

⁵⁸ Swedavia (2019) Uppföljning av handlingsplan för minskade utsläpp till luft år 2019–2021, bilaga 4.

⁵⁹ Se Naturvårdsverkets Handbok 2003:7 om hamnar, vägledningen håller dock på att uppdateras enligt information på Naturvårdsverkets hemsida [inhämtat 2021-03-02].

⁶⁰ Göteborgs Hamn, ägardialog styrelsen för Göteborgs Stadshus AB 2018-10-26 Bilaga C.

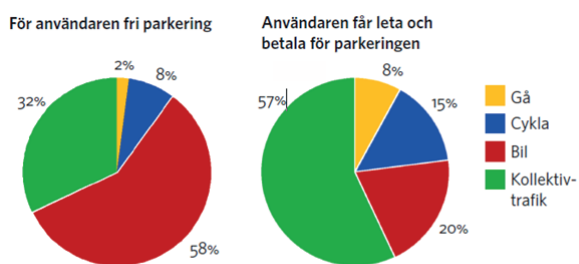
⁶¹ Transportstyrelsen, Författningsförslag om miljöstyrande start- och landningsavgifter, Redovisning av regeringsuppdrag I2019/02304/TM, 2019.

⁶² Styhre, L. et al. (2019) *Environmentally differentiated port dues*, IVL Swedish Environmental Research Institute report C365.

⁶³ Ibid. kapitel 6.

⁶⁴ Se exempelvis Shoup, D.C. (2006) *Cruising for parking*, *Transport Policy* vol 13 pp 479–486.

⁶⁵ En sammanställning publicerad av Trafikverket 2013 ger en bredare litteraturöversikt: *Parkering i storstad: Rapporter från ett forskningsprojekt om parkeringslösningar i täta attraktiva städer*, Trafikverket 2013:047 Se även Centre for Transport Studies (2013) *Parkering som styrmedel för en fossilfri fordonstrafik*.



Figur 2. Sex av tio personer med fri parkering (58 procent) åker regelbundet bil till arbetet. För de som betalar för sin parkering är motsvarande andel två av tio (20 procent). Källa: Skillnad i resmönster vid arbetsplatser, undersökning med 1600 personer i Kista, Stockholm (SATSA 2011).

I Arlandas handlingsplan för minskade utsläpp till luft ingår både en strategi för att minimera klimatutsläppen från taxibilarna och ett mål om att andelen resande som hämtas/lämnas med bil inte ska öka. Åtgärderna som pekas ut för att klara detta är dels att el-taxibilar prioriteras vid frammatning i taxikön, och dels att pris- och placering av parkeringsplatser för besökare är utformat för att styra bort resandet från egna fordon⁶⁶.

Naturvårdsverkets vägledning om flygplatser från 2008 pekar också på att 'Parkeringsplatser tar stor yta i anspråk och ger möjlighet till ökad biltrafik.' I det avseendet finns ingen anledning att se på trafiksituationen i hamnar med stor passagerartrafik som så annorlunda från situationen för flygplatser.

Direkta krav på transporters utsläpp

Att eftersträva direkta utsläppsmål för hela eller delar av transporterna har ofta varit uppe till diskussion. Konstruktionen av det s.k. utsläppstaket för Arlanda byggde på ett sådant mål och gällde olika utsläppskällor samlat. Naturvårdsverket konstaterar att detta krav hade en positiv effekt utifrån luftutsläppen och visar på att det rent faktiskt går att begränsa dessa. Kravet ledde bland annat till flygplatsen genomförde ett system där miljöbilar prioriterades i taxiköerna

vilket beräknades minska klimatutsläppen just kring Arlanda med 12 000 ton koldioxid men även bidrog till minskade utsläpp i regionen på grund av att taxibilar snabbare byttes ut till miljöbilar⁶⁷. Flera av åtgärderna som utsläppstaket tvingade fram fortgår dock i arbetet med den handlingsplan som Arlanda nu har.

Sammanfattningsvis kan följande energi- och klimateffektiva transportåtgärder vara av stort intresse att utreda för flygplatser och hamnar:

- *Tillgång till infrastruktur som järnväg, kustsjöfart och laddmöjligheter* – villkor om grad av användning, eller villkor om incitament att använda.
- *Miljödifferentierade avgifter på lastbilar* – stöd i forskning att det ger effekt och åtgärder som verksamhetsutövaren teoretiskt sett kan införa vid sin anläggning även om det kan få inverkan på affärsverksamheten.
- *Parkeringsåtgärder, prioritering av nollutsläppsfordon och gröna transportplaner* stöd i forskning att det ger effekt och åtgärder som verksamhetsutövaren teoretiskt sett kan införa vid sin anläggning.
- *Direkta krav på transporters utsläpp* – ofta svårt för verksamhetsutövaren att ansvara för fullt ut då transporter görs av många olika aktörer, men kan vara viktigt att regelbundet mäta/beräkna för att kunna verifiera om andra åtgärder har effekt.

Sammanfattande slutsatser och diskussion

Här sammanfattas analysen kring i vilken utsträckning det går att ställa transportvillkor utifrån klimathänsyn. En diskussion förs därefter om detta vore lämpligt sett utifrån tillståndspliktens syften och den ökade vikt som klimatfrågan fått inom miljörätten.

Den rättspraxis som redogörs för ovan visar att det finns en rad begränsningar kring hur

⁶⁶ Swedavia, Uppföljning av handlingsplan för minskade utsläpp till luft år 2019–2021, 2019 bilaga 4.

⁶⁷ Fastighetsnytt 1 december 2013.

transportvillkor kan användas. Villkor som styr val av transporter och främjar transporteffektivitet är först och främst komplement både till allmän styrning av transportsektorns miljöpåverkan och till bedömningen av lokalisering av den enskilda transportintensiva anläggningen. Transportvillkor kan bara sättas om olägenheten av transporter är påtaglig i anläggningens närområde, men det finns inget hinder emot att de åtgärder som föreskrivs berör exempelvis transportval som minimerar miljöpåverkan i en vidare mening inklusive klimathänsyn. Det betyder att de klimatomständiga positiva effekter som en omläggning av transporter från väg till järnväg har kan ses tillsammans med hänsynen att trafikbuller och luftutsläpp minskar i närområdet.

En viktig begränsning vid utformningen av transportvillkor är att verksamhetsutövaren måste ha en reell möjlighet att efterleva villkoren. Transportsituationen för den specifika anläggningen står i fokus och eftersom andra aktörer ofta är de som utför en stor del av dessa transporter behöver villkoren fokusera på de transportåtgärder som verksamhetsutövaren kan genomföra. Utformningen av transportvillkor bör alltså ta sikte på relevant miljönytta av just de transporter som kan kopplas till verksamheten och inte allmän klimatomställning av hela transportsektorn. Transportvillkor utformas därför typiskt sett som beskrivning av en konkret åtgärd snarare än ett begränsningsvärde av utsläpp från fordon.

Analysen identifierade att de utredningar som domstolen har som underlag för beslut om villkor sällan undersöker hur olika transportåtgärder kan utformas. Det finns en stark tradition att tillståndsvillkor framför allt sätts i form av begränsningsvärden. Ett fokus på begränsningsvärden finns i miljöbalken, 22 kap. 25 § punkt 6 stadgar att 'en dom i ett ansökningsmål ska innehålla villkor om begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hin-

dra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar'. Detta kan bidra till att domstolarna, och parterna i sina yrkanden, främst formulerar villkor i åtgärdsinriktade termer. Åtgärder som inom transportforskningen pekats ut som effektiva för transportstyrning är bland annat olika typer av prismodeller, prioritering av fordon med mindre miljöpåverkan samt tillgång till infrastruktur för elektrifierade transportlösningar.

Genomgången visade att dagens tillstånd för Sveriges största flygplatser inte innehåller några direkta transportvillkor avseende marktransporterna. Däremot finns ett särskilt villkor som ålägger verksamhetsutövaren att upprätta och genomföra en handlingsplan som även täcker genomförande av åtgärder avseende dessa transporters klimatutsläpp. Vidare visades att dagens tillstånd för större svenska hamnar inte heller innehåller direkta transportvillkor avseende landtransporterna, med undantag för Göteborgs hamn som har ett särskilt villkor om att verka för att vidare godstransporter från hamnen sker med tåg och sjöfart. Transportvillkoret för Göteborgs hamn är oprecist eller 'mjukt' formulerat och liknar på det sättet de villkor om att upprätta handlingsplaner som finns i flygplatsernas tillstånd. Göteborgs hamn har som nämnts ovan även av ägaren Göteborgs Stad ålagts att arbeta med en handlingsplan som följs upp regelbundet och som bland annat fokuserar på att minska den lokala miljöpåverkan från tung trafik till och från Göteborgs Hamn. När en nyetablering av en större hamn i Stockholmsområdet nyligen prövades satte emellertid inte domstolen något slutligt villkor alls om transporter. Detta trots att det var utrett att en s.k. sjöpendel skulle kunna minska lastbilstransporterna och att yrkanden om fortsatt utredning eller arbete med en handlingsplan föreslogs av Naturvårdsverket. En tolkning är att domstolen har svårt att bedöma vilka transportåtgärder som en flygplats- eller hamnoperatör faktiskt

kan genomföra och ogärna sätter mjuka transportvillkor som den sökande inte själv varit med och föreslagit.

Genomgången ovan visade även att det är viktigt att det görs ordentliga utredningar kring transporternas miljöeffekter och åtgärdsalternativ för att lyfta frågorna om klimatpåverkan från mark- och landtransporter. Det finns ingen automatik i att miljörapporten från flygplatser eller hamnar redovisar data som beskriver utvecklingen av vägtrafiken eller dess utsläpp om dessa transporter inte berörs i tillståndsvillkoren. En effekt av tillståndskrav på en handlingsplan eller att verksamheten allmänt verkar för vissa transportval är att uppgifter om transporternas utveckling och miljöpåverkan kan följas av tillsynsmyndigheten. Det innebär också att tillsynsmyndigheten kan ha en diskussion med flygplats- och hamnoperatörerna kring vilken uppföljning som är relevant för att följa miljöpåverkan av mark- och landtransporterna, och hur dessa kan kopplas till uppföljning av åtgärder i antingen villkorsfästa eller självpåtagna handlingsplaner.

Klimatfrågan har skärpts i miljörätten de senaste 15 åren

Analysen ovan visar att det är möjligt att i vissa fall föreskriva om transportvillkor med hänsyn till klimatpåverkan, även om detta inte är praxis idag. Frågan blir då om det är lämpligt. Bakom de begränsningar av transportvillkor som Högsta domstolen uttalade i *Hylte bruk* (NJA 2004 s. 241) finns en uppfattning att tillståndprocessen ska avskiljas från miljöstyrning av transportsektorn eftersom andra styrmedel vore mer lämpade. Finns det fog för att den uppfattningen 15 år senare nyanseras så tillvida att viss kompletterande styrning av transporternas miljöpåverkan, bland annat av klimat- och transporteffektiviserings-skäl, faktiskt bör ske genom villkor i enskilda tillstånd? Svaret beror på hur väl en bedömer att

'andra styrmedel' fullt ut klarar att styra transporterna så att klimat- och miljöpåverkan minimeras i rimlig omfattning. Det kan noteras att redan idag hålls prisnivån på drivmedel nere genom att delar av den indexerade uppräknings tillfälligt lyfts bort⁶⁸. Detta utifrån en oro att den höga prisnivån som krävs för att styra fullt ut mot transportsektorns klimatmål blir så hög att den inte accepteras av medborgarna. En anledning till kritik mot att generellt öka priset på bränsle är att aktörer med få andra alternativ drabbas hårt. Acceptansen för att 'regelvägen' styra mot minskat transportarbete kan vara högre om det främst berör aktörer som kan ställa om.

Utvecklingen de senaste åren ger skäl att vara mer uppmärksam kring klimatfrågan vid alla typer av beslut utifrån miljöbalken. Det har från politiken skett en utveckling i hur målsättningar för minskad klimatpåverkan uttrycks, vilket får betydelse för hur miljöbalkens övergripande syfte om hållbar utveckling ska tolkas. Klimatfrågan har getts en allt större tyngd inom miljöarbetet på senare år och Sveriges nationella miljö kvalitetsmål om begränsad klimatpåverkan innehåller nu ett etappmål med sikte på de territoriella utsläppen om netto noll senast 2045. Etappmål är också satt om att utsläppen från Sveriges inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010, vilket bedöms som ytterst svårt att klara utan en genomgripande omställning av transportsektorn⁶⁹. Dessa etappvisa målsättningar preciserar att minskade klimatutsläpp är något som bör mätas och styras mot även i ett nationellt perspektiv som ett viktigt led i att nå globalt minskande utsläpp. Etappmålen för miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan anger alltså sedan 2017 att minskade klimatutsläpp i

⁶⁸ Prop. 2020/21:29.

⁶⁹ Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO) Klimatmål på villovägar? En ESO-rapport om politiken för utsläppsminskningar i vägtrafiken 2019:5.

Sverige är ett viktigt steg i sig. Tidigare har miljö kvalitetsmålet om klimat enbart pekat mot den globala nivån och utsläppen i Sverige har inte tillmätts någon roll för att driva på det globala klimatarbetet genom att visa gott exempel. Det är alltså inte enbart allvaret med klimatförändringarna och brådskan att få ner utsläppen som skärpts sedan 2004, utan även till viss del synsättet kring vilken roll som utsläppen i Sverige har.

Klimatutsläppen från inrikes transporter i Sverige är nästan en tredjedel av de totala svenska klimatutsläppen. Myndigheternas utpekade strategier för att minska utsläppen från transportsektorn har fokus på tre åtgärdsområden; energieffektiva och fossilfria fordon, förnybara drivmedel och transporteffektivt samhälle⁷⁰. Med det senare menas ökad transporteffektivitet genom byte av trafikslag och minskat transportarbete med bil, lastbil och flyg bland annat som följd av utformning av fysisk planering⁷¹. Befintliga styrmedel bedöms inte räcka för att nå etappmålet för klimatutsläpp från transportsektorn⁷². Särskilt svårt har det hittills varit att utveckla styrmedel för ett mer transporteffektivt samhälle. Transportforskningen visar samtidigt att transporteffektivitet kan nås främst med kombinerade och utifrån den specifika platsen/kontexten väl sammansatta åtgärds paket.⁷³

⁷⁰ Naturvårdsverkets underlag till den klimatpolitiska handlingsplanen 2019.

⁷¹ Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet (SAMS-uppdraget) Energimyndigheten 2017:07.

⁷² Klimatpolitiska rådets rapport 2020.

⁷³ Detta framhävs bland annat av VTI-forskarna Karolina Isaksson och Jacob Witzell (sammanställning till Trafikverket 2021-03-12 Diarienummer VTI 2021/0164-7.3) som hänvisar till Buehler, R., Pucher, J., Gerike, R. & Götschi, T. (2017) Reducing car dependence in the heart of Europe: lessons from Germany, Austria, and Switzerland. *Transport Reviews*, 37(1), 4-28; samt Granås Bardal, K., Gjertsen, A., Brynildsen Reinart, M., (2020) Sustainable mobility: Policy design and implementation in three Norwegian cities. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 82, 102330.

När omställningen kräver mer insatser för byte av transportslag och minimering av transportarbetet har behoven av kompletterande styrmedel på transportområdet ökat. Olika typer av regleringar kan därför vara motiverade. Generella föreskrifter så som tekniska krav och standarder för motorer finns sedan länge men kommer inte åt val av transportslag och transportvolym. Generella föreskrifter som uppställer krav på infrastruktur för elektrifierade transporter, laddbarhet och järnväg, skulle kunna vara ett sätt. Samtidigt är transportbehoven starkt knutna till plats och den specifika verksamheten, varför generella föreskrifter och krav kan vara omotiverade på många platser (järnvägsanslutningar till mindre flygplatser i norra Sverige exempelvis). Det motiverar analyser kring möjligheterna att använda transportvillkor i enskilda tillstånd, men då inte istället för andra styrmedel, utan just som komplement. På likande sätt har energieffektivisering satts som indirekt klimatvillkor för industrianläggningar. Fokus för dessa 'energieffektiviseringsvillkor' har varit anläggningsspecifik effektivisering, på samma sätt som transportvillkoren här föreslås fokusera på anläggningsspecifika transportlösningar.

Hamnar och flygplatser är stora transportnoder som sätter standard för hur transportarbetet bedrivs. Andra logistikcentra som externa köpcentra och godsterminaler kan ha likande roll och möjligheter till att påverka vilka transportlösningar som utvecklas. Transporter till och från olika större industrier präglas mer av vad det är för typ av anläggning men har även de ofta möjlighet att påverka specifika transportlösningar, exempelvis sopbilar till och från avfallsanläggningar. Resonemanget kring flygplatser och hamnars möjlighet att arbeta med transportvillkor torde därför gälla för fler transportintensiva verksamheter.