



2009-10-15

Dnr.....

Stockholm den 24 april 2009

24.4.09
M 1441-09/1315
18

Svea hovrätt
Miljööverdomstolen
Box 2290
103 17 Stockholm

M 1441-09**Naturvårdsverket, Luftfartsverket m.fl.**

ang. omprövning av villkor för tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387) till verksamheten vid Bromma flygplats i Stockholms stad, Stockholms län; nu fråga om dels ändring av villkor beträffande buller, dels uppskjutna frågor beträffande utsläpp till luft och vatten

Efterkommande föreläggande den 13 pto., aktbilaga 6, får Luftfartsverket, nedan LFV, anföra följande.

1. Yrkanden**1.1. Buller**

LFV yrkar att miljööverdomstolen, med ändring av överklagad dom, bestämmer villkoren beträffande buller på följande sätt.

1.1.1. Villkorspunkten 2

Flygverksamheten får som begränsningsvärde till kringliggande områden inte avge högre ljudenergi än 136 dB(A) räknat som TFBN.

1.1.2. Villkorspunkten 3

LFV yrkar att villkorspunkten upphäves.

1.1.3. Villkorspunkterna 7 och 8

a) LFV skall vidtaga byggnadstekniska åtgärder på bostadshus¹ uppförda före den 13 juli 1979 som utsättes för maxbullernivåer över 90 dB(A). Härutöver skall motsvarande åtgärder vidtagas på sådana bostadshus som generellt utsättes för FBN 60 eller mer. Målet med åtgärderna skall vara att den dygnssekvivalenta ljudnivån 30 dB(A) inte överskrides inomhus.

b) Åtgärderna skall vara vidtagna senast två år efter det dom i målet har vunnit laga kraft.

c) Teoretiska beräkningar skall användas vid bedömningen av vilka bostäder som skall bli

¹ Med bostadshus avses hus som uppfyller kravet på den standard och utformning som anges i Boverkets byggregler BBR 2006:12 avsnitt 3:21 för bostadsutformning (se LFV:s inläga den 15 maj 2007).

föremål för åtgärder. Åtgärder skall vidtagas endast om kostnaderna är rimliga med hänsyn till bostadens standard och värde och med hänsyn till den effekt som uppnås.

d) Miljödomstolen överlåter enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken² åt tillsynsmyndigheten att efter förslag av LFV bestämma vilka bostäder som skall bullerisolerats. Tillsynsmyndigheten får också bestämma en tidpunkt före vilken en plan för åtgärderna skall redovisas.

e) Åtgärderna skall utformas och utföras i samråd med fastighetsägaren. Vid meningsskiljaktighet mellan LFV och fastighetsägaren skall den tvistiga frågan hänskjutas till tillsynsmyndigheten med stöd av bemyndigandet ovan.

f) Vid förekommande tvistighet skall åtgärderna vara vidtagna inom ett år efter lagakraftäggande avgörande.

1.2. Glykol

LFV yrkar att miljödomstolens slutliga villkor vad gäller uppsamling av glykol upphäves och att miljööverdomstolen förordnar att den frågan hanteras inom ramen för ett kontrollprogram som upprättas i samråd med tillsynsmyndigheten. I andra hand yrkar LFV att miljööverdomstolen enligt 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken överlåter frågan åt tillsynsmyndigheten för bestämmande av villkor för glykolhanteringen. I det fall miljööverdomstolen anser att någon uppsamlingsgrad skall bestämmas yrkar LFV att uppsamlingsgraden skall bestämmas till 50 % av använd mängd glykol som ett rullande genomsnittsvärde under minst 36 månader.

2. Grunder m.m.

2.1. Buller

2.1.1. Villkorspunkterna 2 och 3

Grunden för att villkorspunkten 2 skall utformas i enlighet med LFV:s yrkande är följande.

LFV har genom gällande lagakraftvunna tillståndsbeslut från Koncessionsnämnden för miljöskydd den 13 juli 1979 tillstånd till en verksamhet vid Bromma flygplats innefattande totalt 160 300 flygrörelser per år. LFV och Naturvårdsverket har ansökt om omprövning av villkoren; LFV enligt 27 § miljöskyddslagen (1969:387) och Naturvårdsverket enligt 24 § samma lag. Eftersom ärendena inleddes före miljöbalkens ikraftträdande skall de enligt 6 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken bedömas enligt miljöskyddslagen. Genom föreskrifterna i 18 § miljöskyddslagen har föreskrivits att ett tillståndsbeslut skall utformas så att åtskillnad görs mellan tillståndet och villkoren. Enligt 22 och följande §§ samma lag har med anknytning till 18 § samma lag bestämts rättskraften för tillstånd respektive villkor. Innehållet i tillståndet kan inte rubbas i ärendet. Det är därvid inte möjligt att kringgå reglerna om tillståndets rättskraft genom att meddela villkor som inskränker verksamheten. Tillståndsbesluten skall enligt 5 § lagen om införande av miljöbalken anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. Enligt stadgandet i 24 kap. 1 § miljöbalken gäller besluten mot alla, såvitt avser frågor som har prövats genom besluten. Det förtjänar att i sammanhanget nämnas att den genom miljöbalken i 24 kap. 5 § första stycket första ledet införda möjligheten att i samband med villkorsomprövning även ompröva bestämmelse om produktionsvillkor eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning enligt

² Jämför 20 § miljöskyddslagen (1969:387).

31 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken inte är aktuell. Det är alltså inte heller enligt miljöbalken möjligt att mot LFV:s vilja inskränka tillståndet eller införa inskränkande villkor.

LFV har således genom gällande lagakraftvunna tillståndsbeslut tillstånd till verksamheten vid Bromma flygplats innefattande totalt 160 300 flygrörelser per år. Tillståndet utgick från att det år 1990 skulle förekomma 35 300 flygplansrörelser i linjefart och 125 000 flygplansrörelser med allmänflyg, d.v.s. totalt 160 300 rörelser per år. Detta benämns i tillståndsbeslutet "trafikfall 4". Flygning med en särskilt bullrande flygplanstyp – Fokker F28 – skulle då ha upphört och linjefarten skulle huvudsakligen ske med tystare och mindre flygplan, vilket också har blivit fallet. Tillståndet som sådant begränsades inte, i överensstämmelse med den tidens praxis, till antalet flygrörelser. Tidigare villkorspunkten 3 i gällande tillståndsbeslut, vilken nu motsvaras av villkorspunkten 1 i överklagad dom, kan sägas indirekt dimensionera verksamheten och således omfattningen av den tillståndsgivna verksamheten. För att begränsa bullerstörningarna, men utan någon ändring av själva tillståndet, har LFV frivilligt åtagit sig ett bullerreglerande villkor i form av TFBN-villkor; 136 dB(A) räknat som TFBN. Fördelningen av flygplanstyper kan emellertid hela tiden ändras. Som beskrivs i nästkommande stycke saknar LFV reell möjlighet att besluta om vilka flygplanstyper som skall trafikera flygplatsen, vilket istället bestäms av respektive operatör. TFBN är ett teoretiskt beräknat värde för den objektivt totalt angivna bullerenergin som det dygnsvägda trafikfallet ger upphov till. Vid beräkning av TFBN utgår man från s.k. TSEL-värden (som är givna för varje förekommande flygplanstyp och beräknade ur en officiell databas, som i sin tur baserar sig på mätningar vid provflygningar i samband med certifiering av flygplanstypen), antalet rörelser med varje flygplanstyp och vilka tider på dygnet flygrörelserna sker. Det råder således ett direkt samband mellan TFBN och det totala antalet flygrörelser. Miljödomstolen har emellertid genom utformningen av villkorspunkten 2 inskränkt gällande tillståndsgiven trafikmängd utöver den av LFV självt föreslagna begränsningen genom att i villkorspunkten 2 ange 134,2 dB(A) räknad som TFBN. Detta värde kan emellertid sägas motsvara högst den bullerexponeringsnivå som endast motsvarar 70 000 flygrörelser per år.

Miljödomstolens slutsats, se s. 24n och följande i överklagad dom, om att här aktuell verksamhet inte är kvantitativt tillståndsbunden i något visst hänseende är inte korrekt. Det föreligger ingen rättslig skillnad, på sätt som miljödomstolen gör gällande, mellan begreppen "inskränkningar i tillstånd" och "inskränkningar i verksamheten". Miljödomstolens resonemang överensstämmer inte med det sätt på vilket reglerna om tillståndets rättskraft skall tillämpas; här är således frågan om ett villkor som till sin innebörd begränsar antalet flygrörelser eftersom antalet flygrörelser utgör en del av den tillståndsgivna verksamheten. Ett villkor som begränsar antalet flygplansrörelser utgör ett olagligt ingrepp i den verksamhet som LFV har tillstånd till. Miljödomstolen utgår vidare felaktigt från att LFV äger flygplan och bedriver luftfart, liksom att LFV skulle ha möjlighet att byta mer bullrande plan mot mindre bullrande eller flyga mindre på kvällstid och mer på dagtid. Flygplatsens aktörer består av de bolag och enskilda som väljer att trafikera flygplatsen. Enligt EG-rätten³ har flygoperatörer med operativa licenser så kallade trafikrätter. Det innebär att trafikrätterna endast kan villkoras, begränsas eller avvisas av behörig myndighet i medlemsstaten. I Sverige är det Transportstyrelsen⁴ som är behörig myndighet på den civila luftfartens område vad

³ Förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (den så kallade licensieringsförordningen) och förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (den så kallade marknadsstillträdesförordningen).

⁴ Förordning (1994:1808, med ändring 2008:1163) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område.

gäller bl.a. utfärdanden av tillstånd för lufttrafikföretag och tillträde till flyglinjer inom gemenskapen. LFV saknar därför direkta möjligheter att reglera flygverksamhetens omfattning och utformning avseende det kommersiella flyget till och från Bromma flygplats. LFV:s roll inskränker sig således endast till att genom hållandet av flygplatsen tillhandagå operatörer, befraktare och andra med en säker flygplats, på vilken flygplan kan starta och landa för vidare färd inom och utom Stockholms terminalområde, allt i enlighet med gällande internationella och inhemska regler. På detta sätt skiljer sig LFV:s roll från den sedvanlige utövarens av miljöfarlig verksamhet. Den sistnämnde har ett helt annat inflytande över sin verksamhet. Den enda åtgärd som står LFV till buds är att helt eller delvis stänga flygplatsen. Andra dispositioner av planeringskaraktär är inte möjliga.

Någon begränsning av begränsningsvärdet för producerad bullerenergi, TFBN, utöver det LFV yrkat, kan därför inte bli aktuell av formella skäl. Begränsningen är inte heller sakligt motiverad. Någon reglering av antalet flygrörelser på det sätt som villkorspunkten 3 ger uttryck för är inte heller rättsligt möjlig eftersom det här är frågan om omprövning av villkoren, se även s. 5n i Naturvårdsverkets inlägga, aktbilaga 7. Det saknas således rättsliga förutsättningar att så som miljödomstolen gjort i ett villkor uttryckligen ange ett visst antal antalet flygrörelser, d.v.s. begränsa den tillståndsgivna flygverksamheten som uppgår till 160 300 rörelser per år. Det är viktigt att understryka att omfattningen av LFV:s skyldighet att vidta bullerisoleringsåtgärder, se avsnitt 2.1.2. nedan rörande villkorspunkterna 7 och 8, inte minskar med den av LFV begärda justeringen i villkorspunkten 2 och upphävandet av villkorspunkten 3.

2.1.2. Villkorspunkterna 7 och 8

LFV anser att aktuella villkor med stöd av bestämmelsen 5 § miljöskyddslagen (jämfört med 2 kap. 3 och 7 §§ samt 9 kap. 3 § miljöbalken, nedan hänvisas till miljöbalkens bestämmelser) skall utformas i enlighet med LFV:s yrkande.

a) Bakgrund

LFV vill framhålla att flygplatsen har varit i drift alltsedan flygplatsen grundades 1936. Någon nedläggning av flygplatsen har aldrig varit aktuell. De närboende har inte haft att räkna med att flygtrafiken skulle få en annan omfattning än den nuvarande. Långtgående åtgärder har vidtagits för att minska bullerpåverkan på de närboende vid Bromma flygplats på så sätt att någon flygtrafik inte bedrivs nattetid. Några särskilda skäl att ur bullersynpunkt ställa extra stränga krav på Bromma flygplats föreligger därför inte. Vid bedömningen av vilka skyddsåtgärder som skall vidtagas skall hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt ställt i relation till nyttan av dessa åtgärder. För att avgöra vad som är ekonomiskt rimligt bör hänsyn tas till vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Den samhällsekonomiska nyttan av ett projekt, d.v.s. den nytta som berörda individer uppfattar, skall överstiga projektets kostnader. För att bestämma nyttan skall hänsyn tas till förhållandena på platsen. Enbart åtgärder som i det enskilda fallet är ekonomiskt försvarbara i ljuset av effekten av dessa bör genomföras. Bromma flygplats är belägen i en stadsmiljö som vid sidan av flygbullret även är påverkat av annat trafikbuller och störningar av annat slag. Det ligger i samhällets intresse att åtgärder skall vidtas på det mest effektiva sättet med utgångspunkt från samhällets resurser som helhet. Det finns således inte något motiv att vidta isoleringsåtgärder med högre ambitionsnivå än vad som är samhällsekonomiskt motiverade.

Bromma flygplats transportfunktion är att utgöra en del av huvudstadens flygtransportsystem, vilket med nödvändighet innebär en högre befolkningskoncentration kring flygplatsen. Denna befolkningskoncentration har till största delen tillkommit efter det flygplatsen lokaliserades

till Bromma. Såväl i Koncessionsnämndens (beslutet sid. 103m) och regeringens tillståndsbeslut (beslut den 9 oktober 1980 sid. 3y; beslut 18, Jordbruksdepartementet, ärende 1774 m.fl./79) rörande Bromma flygplats, som i förekommande detaljplanprövning av nya bostadsområden kring flygplatsen, har flygplatsen respektive bostadsområdena befunnits lämpliga efter det trafiken med Fokker F28 upphört. Vid detaljplanläggningen har frågan uttryckligen behandlats, därvid har utgångspunkten varit att flygplatsen inte skall läggas ner. Stockholmsberedningen har i utredningen angående flygkapacitet i Stockholm-Mälardalsregionen (SOU 2003:33) anfört att "Flygtransportarbetet vid Bromma flygplats är av nationellt intresse och är viktigt för konkurrensen, speciellt inom inrikesflyget, gentemot de bolag som trafikerar Arlanda flygplats". Vidare har Stockholmsberedningen anfört att "näringslivsflyget har på Bromma en flygplats av nationell och internationell betydelse för landets och regionens näringsliv". Av nu gällande arrendeavtal, som gäller till och med den 31 december 2038, framgår att Stockholms stad delar LFV:s bedömning om att flygplatsen spelar en viktig roll för att ge extra kapacitet för den reguljära flygtrafiken mellan Stockholm och övriga landet och för att säkerställa att konkurrensen kan upprätthållas och utvecklas inom inrikesflyget. Det anges även att det är av väsentlig betydelse för såväl flygföretagen på Bromma flygplats som för Stockholms stad att flygplatsen kan utvecklas med beaktande av miljöintressena. Till detta skall läggas att de kring flygplatsen boende bor i stadsmiljö. Områdena kring flygplatsen är eftertraktade som boendemiljö; fastighetspriserna där är höga. LFV har aldrig mött något anspråk på gottgörelse med anledning av vikande fastighetspriser. Det råder inget tvivel om att det föreligger behov av att hålla flygplatsen öppen dygnet om. I syfte att minska bullerbelastningen från flygplatsen och som en främsta skyddsåtgärd har LFV emellertid beslutat hålla flygplatsen stängd nattetid. LFV har därmed tillsett att någon bullerbelastning inte äger rum under den känsligaste delen av dygnet. Det är ett förhållande som måste beaktas till LFV:s fördel vid bestämmande av omfattningen av de bullerisoleringsåtgärder som skall åläggas LFV för de flygbuller som alstras från flygplatsen kl. 07.00 – 22.00⁵.

Det förhållandet att inte någon nattrafik bedrivs vid Bromma flygplats är således en viktig omständighet vid bedömningen av dels det bullerexponerade området, se avsnitt c. nedan, dels mot vilket målvärde som LFV:s bullerisoleringsåtgärder i angivna byggnader skall nå inomhus, se avsnitt d. nedan.

b) Rättsliga utgångspunkter

Utgångspunkten för bestämmande av skyddsåtgärder i förevarande fall är bestämmelsen i 2 kap. 3 § miljöbalken. Bestämmelsen ger uttryck för skyldigheten för en verksamhetsutövare att tillse att vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som erfordras till undvikande av att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

I förarbetsuttalandena⁶ framgår att beträffande buller har de värden som framgår av infrastrukturpropositionen ansetts ledande för vad som motsvarar god miljö. Se även miljööverdomstolens den 26 april 2007, mål nr M 3434-06. Verksamhetsutövarens skyldighet enligt nyssnämnda bestämmelse skall tillämpas i ljuset av 2 kap. 7 § miljöbalken. Där anges att kraven i samtliga hänsynsregler gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem och att vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. I 9 kap. 3 § miljöbalken anges att med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

⁵ Lördagar och söndagar: kl. 08.00 – 22.00, se villkorspunkten 5 i överklagad dom.

⁶ Se B. Bengtsson m.fl., Miljöbalken En kommentar. Del 1, s. 2:15m.

Bedömningen skall utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och inte baseras enbart på enskild persons reaktion i det enskilda fallet. Målvärde för bullerisoleringsåtgärder dag och kväll kan inte bestämmas till annat än 30 dB(A) dygnsekvivalent ljudnivå. LfV får härvid hänvisa till riktlinjer angivna i infrastrukturpropositionen och Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag den 20 december 2001. Till styrkande av att målet för bullerbegränsande åtgärder mot flygbuller dag- och kvällstid är en dygnsekvivalent ljudnivå inomhus som inte överstiger 30 dB(A) får LfV även hänvisa till Naturvårdsverkets allmänna råd om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprovning av flygplatser, NFS 2008:6, beslutade den 14 februari 2008. Av nyssnämnda allmänna råd framgår med direkt hänvisning till bestämmelsen i 2 kap. 3 § miljöbalken att angivna riktvärden i den till de allmänna råden tillhörande tabellen bör tillämpas vid bedömning av lämplig begränsning av buller från flygplatsverksamhet och flygtrafik till och från en flygplats. Det anges vidare att med begreppet riktvärde⁷ avses en nivå till vägledning för beslutsmyndigheterna som i det enskilda fallet skall bedöma och fastställa lämpligt värde. Angivna värden för inomhus i permanent- och fritidsbostäder samt vårdlokaler är enligt dessa allmänna råd 30 dB(A) dygnsekvivalent ljudnivå och 45 dB(A) maximalljudnivå, sistnämnda gäller endast natt. Det skall också nämnas att Miljö- och samhällsdepartementet den 23 juni 2005 i sin rapportering till Europeiska kommissionen, som gjordes den 18 juli samma år, för svenska riktvärden för buller och deras tillämpning med anledning av rapportering enligt Direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller, redovisat de riktvärden för buller som tillämpas i Sverige, varvid det för inomhus angetts 30 dB(A) dygnsekvivalent nivå, se s. 1 och 3, **bilaga 1**. Handlingar från Naturvårdsverket utgjorde underlag för denna redovisning, **bilaga 2**. I en promemoria den 14 januari 2009 har nyssnämnda departement givit en redogörelse för andra relevanta kriterier än gränsvärden som används i Sverige vid utarbetandet av handlingsplaner enligt nyssnämnda direktiv, **bilaga 3**, varvid hänvisning görs till vad som anförts i redogörelsen från 2005. LfV vill även hänvisa till riktlinjer för samhällsbuller antagna av WHO år 2000, enligt vilka det framgår att tillämpligt inomhusvärde är 30 dB(A) dygnsekvivalent nivå och att ett inomhusvärde för maximalljudnivå endast anges för natt (45 dB(A)). En jämförelse kan även göras med Boverkets allmänna råd 2008:1, också från februari 2008, Buller i planeringen, vilka i och för sig avser trafikbuller. Även i dessa allmänna råd anges 30 dB(A) dygnsekvivalent nivå som tillämpligt inomhusvärde.

c) Bullerexponerat område

LfV vill i sammanhanget understryka att Naturvårdsverket felaktigt i sitt resonemang vad gäller bullerexponerat område utgått från att bullerexponering 70 dB(A) maximalljudnivå skulle vara utgångspunkten, se aktbilaga 7. Rättsligt stöd för detta saknas när det gäller åtgärder för dag- och kvällstrafik. Infrastrukturpropositionen (1996/97:53) omtalar åtgärdsprogram i två etapper. För etapp 1 anges att åtgärder bör avse minst de fastigheter som exponeras av flygbuller vid 90 dB(A) maximalljudnivå och över när området regelbundet exponeras för bullernivån dag- och kvällstid. LfV:s yrkande i målet 1993 har utgått från etapp 1. Av nyssnämnda proposition framgår vidare att åtgärder även skall ske i etapp 2, enligt vilken åtgärder bör avse fastigheter som exponeras för flygbuller vid 80 dB(A) maximalljudnivå och över när området regelbundet exponeras för bullernivån dag- och kvällstid. Naturvårdsverkets yrkande i målet har motsvarat etapp 2. För etapp 2 anges att åtgärder bör avse fastigheter som exponeras av flygbuller vid 70 dB(A) och över när området

⁷ Det resonemang som Miljööverdomstolen fört i annat sammanhang rörande begränsningsvärde (se exempelvis Miljööverdomstolen 2009:2) bör inte vara av relevans i ett fall som det förevarande. När värdet skall vara bestämmande för när åtgärder bör vidtas och inte för att begränsa verksamheten bör begreppet riktvärde alltså vara relevant.

regelbundet exponeras för bullernivån i medeltal minst tre gånger *per natt*. Sistnämnda bullerexponering saknar i förevarande mål helt relevans eftersom någon nattrafik inte bedrivs vid Bromma flygplats. Det kostnadsresonemang som Naturvårdsverket för i aktbilaga 7 (sid. 5m – 6ö) till stöd för att inte bullerexponerat område 70 dB(A) maximalljudnivå, utan istället 80 dB(A) maximalljudnivå, skall tillämpas utgör således inte någon reell tillämpning av bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken eftersom bullerexponerat område 70 dB(A) maximalljudnivå inte kan utgöra någon utgångspunkt för bestämmandet av området. LfV anser att Naturvårdsverket istället borde ha gått vidare i sitt resonemang och vidtagit överväganden och angett rättsliga referenser till stöd för av Naturvårdsverket begärt målvärde, se avsnitt d. nedan. Vad LfV kan se har inte Naturvårdsverket redovisat något sådant stöd.

d) Målvärde, åtgärdskostnader

LfV har efter föreläggande från miljödomstolen, se uab 1089, låtit utreda kostnaderna för att bullerisolera bostäder⁸, såväl permanent- som fritidsbostäder, vård- och undervisningslokaler, som byggts före 1979, där den tredje högsta maximala ljudnivån utomhus under ett årsmedeldygn är 80 dB(A) eller högre och där målet för åtgärderna skall vara 30 dB(A) dygnsekvivalent ljudnivå inomhus. LfV har i sin utredning gjort en schablonmässig bedömning av åtgärdsbehov och kostnader. Redan isolerade hus ingår inte i utredningen. LfV har den 15 maj 2007 i uab 1100 – 1107 presenterat utredningen, varvid framgår bl.a. följande.

Beräkningarna har gjorts på ett "normalhus" med kopplade 2-glasfönster och en fasadisolering på 25 dB(A). Isoleringen för den angivna maximalnivån för 2006 har beräknats enligt beräkningsmetoden/verktyget INM (Integrated Noise Model) 6.1. Ekvivalentnivåer i 1 dB(A)-steg har beräknats för att bedöma åtgärdsbehovet för trafikfall 2006 med stöd av samma beräkningsmetod/verktyg. Vid beräkning av ett ev. framtida trafikfall har LfV utgått från följande fördelning av flygplanstyper,

- 25 000 fyrmotorig jet, typ RJ1H
- 7 800 tvåmotorigt propellerflyg, typ BEC58P
- 10 100 affärsjet, typ CNA750
- 29 100 enmotorigt propellerflyg, typ GASEPF
- 28 000 större tvåmotorigt propellerflyg, typ SAAB 340,

med 2003 års flygvägsfördelning. Den angivna fördelningen skall ses som ett exempel och utgör på intet sätt en prognos eller ett åtagande om den framtida flygplansfördelningen. En normal bostadsfasad dämpar bullret med ca 25 dB(A). Vid de bostadshus som utsätts för ekvivalenta ljudnivåer uppgående till högst 55 dB(A) utomhus kommer några bullerreducerande åtgärder således inte behöva vidtas. Då det i enlighet med den praxis som kommit att tillämpas av bl.a. Gatu- och fastighetskontoret i Stockholm knappast kan vara rimligt att vidta åtgärder på byggnader där den ekvivalenta ljudnivån före åtgärd understiger 35 dB(A) inomhus är det endast tio bostadshus på Lillängsgatan som utsätts för sådana bullernivåer att särskilda åtgärder kan behöva vidtas. Dessa tio bostadshus åtgärdades dock redan 2005/2006 varför ytterligare bullerisoleringsåtgärder för närvarande inte behöver vidtas. I framtiden lär det dock bli aktuellt att vidta bullerisolerande åtgärder. Som framgår av prognosen för 100 000 flygrörelser per år kan kostnaderna bli betydande (cirka 18,5 Mkr).

LfV har låtit komplettera utredningen från 2007 på sådant sätt att i det fall även aktuella byggnader som uppförts efter 1979 och fram till den 28 januari 2009 beaktas, uppgår kostnaderna till cirka 19 Mkr.

⁸ Se not 1.

Av överklagad dom framgår att miljödomstolen anser att bullerisoleringsåtgärder skall vidtas med målet att den maximala ljudnivån 45 dB(A) inomhus innehålls. Naturvårdsverket har motsvarande begäran. Som framförts ovan saknas rättslig grund för det. Miljödomstolens bedömning, se sid. 28 i överklagad dom, torde bero på en misstolkning av prop. 1996/97:53 sid. 43. Härtill kommer att maxbullernivån 45 dB(A) anses utgöra en väckningsnivå, d.v.s. en nivå som om den överskrids innebär risk för väckning. Då någon nattrafik inte bedrivs vid Bromma flygplats saknas behov av att innehålla den maximala ljudnivån 45 dB(A) inomhus den tid på dygnet då flygverksamhet bedrivs, d.v.s. 07.00 – 22.00⁹. LFV vill uppmärksamma att miljödomstolen i sitt resonemang om tillämpligt målvärde inte vidtagit någon redovisad bedömning enligt bestämmelserna i 2 kap. 3 och 7 §§ samt 9 kap. 3 § miljöbalken. Miljödomstolen har dessutom inte haft tillgång till något underlag avseende kostnader och miljönytta i det fall målvärdet bestäms till 45 dB(A) maximalljudnivå inomhus. Det skall förtydligas att LFV inte har erhållit någon begäran från miljödomstolen om att tillhandahålla sådant underlag, jämför föreläggandet i uab 1089.

Till belysande av kostnaderna i det fall målvärdet bestäms till 45 dB(A) maximalljudnivå inomhus har LFV låtit vidta utredning, **bilaga 4**. Utredningen har upprättats av projektledaren för Arlandas bullerisoleringsprojekt Ulf Pettersson, LFV Teknik. Utgångspunkterna har därvid motsvarat de som ingick i utredningen som gavs in till miljödomstolen den 15 maj 2007, uab 1100 – 1107, men med den viktiga skillnaden att målvärdet inte är dygnsekvivalent 30 dB(A) inomhus utan 45 dB(A) maximalljudnivå inomhus.¹⁰ Av utredningen framgår att de totala kostnaderna bedömes uppgå till cirka 314 Mkr. I det fall även berörda hus som uppförts efter 1979 och fram till dagen för meddelandet av överklagad dom skall anses omfattas, bedömes de totala kostnaderna uppgå till cirka 328 Mkr. LFV anser att dessa kostnader – i båda fallen – är orimliga, ställt i relation till den ytterligt ringa miljönyttan som kunde uppnås.

Utifrån det som yrkats och redovisats i målet bedömer LFV det som ett rimligt alternativ att det bullerexponerade området bestäms till det område där den tredje högsta maximala ljudnivån utomhus under ett årsmedeldygn är 80 dB(A) eller högre, dock under förutsättning att miljööverdomstolen delar LFV:s bedömning om målvärdet 30 dB(A) dygnsekvivalent ljudnivå inomhus.

e. Tidpunkten för uppförande av byggnader som omfattas av bullerisoleringsåtgärder

LFV anser att miljödomstolen kommit till en icke korrekt slutsats vad gäller ovan angivna tidpunkt, se sid. 29ö i överklagad dom. Den tolkning som domstolen gör av Koncessionsnämndens beslut den 26 november 1996 i mål nr 174/96 rörande Visby flygplats kan inte tillämpas i förevarande fall eftersom prövningsförfarandena inte är de samma. För Visby var det frågan om pågående tillståndsprövning, vari det i 1996-års beslut bestämdes de slutliga villkoren för tillståndet. I förevarande fall är det frågan om frivillig villkorsprövning i ett sedan 1979 lagakraftvunnet tillstånd där de slutliga villkoren bestämdes. I förevarande fall är det dessutom frågan om att den tillståndsgivna verksamheten enligt LFV:s yrkande skall reduceras. Det är inte rimligt att sådant förhållande skall hållas LFV emot på så sätt att LFV ålägges ökad skyldighet vad gäller omfattningen av bullerisoleringsåtgärder. LFV får även hänvisa till dom den 2 december 2008, Umeå tingsrätt, miljödomstolen, mål nr M 131-01

⁹ Se not 5.

¹⁰ I 2007-års utredning användes INM 6.1 och med banfördelning/flygplanstypsfordelning från år 2006. I den nya utredningen har använts INM 7.0a och banfördelning/flygplanstypsfordelning från år 2008. Dessa två skillnader påverkar inte möjligheten att jämföra resultatet av utredningarna vad gäller bedömningen av kostnader för bullerisoleringsåtgärder när målvärdet bestäms till 30 dB(A) dygnsekvivalent ljudnivå inomhus respektive 45 dB(A) maximalljudnivå inomhus.

rörande Umeå flygplats¹¹, enligt vilken de slutliga villkoren för bullerisoleringsåtgärder bestämdes och varvid tidpunkten knöts till dagen för när tillstånd till verksamheten meddelades. LFV vidhåller därför att det inte finns sakliga skäl att utföra isoleringsåtgärder på hus som har uppförts efter Koncessionsnämndens tillståndsbeslut den 13 juli 1979.

f. Övrigt

Miljödomstolen har i villkorspunkterna valt att inte ange sättet på vilket och den tid inom vilken bullerisoleringsåtgärderna skall utföras. LFV anser det erforderligt att detta kommer till uttryck. Sådana skrivningar är till fördel i den praktiska tillämpningen för samtliga inblandade parter. Sådana skrivningar förekommer dessutom regelmässigt i domar rörande aktuella frågor. Skälen för miljödomstolens val att utelämna dessa är inte redovisade. LFV noterar att Naturvårdsverket i huvudsak anslutit sig till LFV:s bedömning, se aktbilaga 7. LFV vidhåller sin föreslagna utformning och betonar vikten av att det skall anges att åtgärder skall vidtagas endast om kostnaderna är rimliga med hänsyn till byggnadens standard och värde och med hänsyn till den effekt som uppnås. Vad gäller frågan om tidpunkten när åtgärderna skall vara vidtagna är tidsangivelserna i enlighet med LFV:s yrkande rimliga och praktiskt mer hanterbara än Naturvårdsverkets förslag. LFV anser att av LFV yrkad tvistelösningsmekanism, med stöd av bestämmelsen i 22 kap. 25 § tredje stycket miljöbalken, är lämplig och till fördel för inblandade parter. Denna tvistelösningsmekanism har för övrigt sin motsvarighet i flertalet domar rörande bullerisoleringskyldighet. LFV får vad gäller utformningen av villkorspunkterna 7 och 8 i dessa delar hänvisa till i avsnitt e. omnämnda dom från Umeå tingsrätt. miljödomstolen.

2.2. Slutligt villkor avseende glykol

LFV anser att aktuellt villkor med stöd av bestämmelsen 5 § miljöskyddslagen (jämfört med 2 kap. 3, 5 och 7 §§ samt 9 kap. 3 § miljöbalken, nedan hänvisas till miljöbalkens bestämmelser) skall utformas i enlighet med LFV:s yrkande.

LFV har i prövotidsredovisning den 30 juni 2006, uab 1078, utförligt redovisat verksamheten gällande avisningsförfarandet. Till denna redovisning må hänvisas. Slutsatsen i redovisningen var att den mängd glykol och tillsatsämnen som tillförs recipienten Bällstaviken-Ulvsundasjön via Bromma flygplats dagvattenssystem inte medför några negativa effekter i recipienten. Med det som utgångspunkt och att ett villkor gällande uppsamlingsgrad av använd mängd glykol inte styr mot resurssnålhet anförde LFV att regleringen avseende omhändertagande av glykol skall ske i annan form än genom angivande av procentuell uppsamlingsgrad och istället på sätt som ägt rum bl.a. för Umeå flygplats, se omnämnd dom i avsnitt 2.1.2.e., och för Ängelholms flygplats, se dom den 12 januari 2007, Växjö tingsrätt, miljödomstolen, mål nr M 965-05 (ingen ändring i miljööverdomstolens dom den 24 november 2008 i mål nr M 926-07) samt för Halmstad flygplats, se dom den 3 april 2007, Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, i mål nr M 2993-05, ej överklagad i denna del. Den praxis beträffande uppsamlingsvillkor vid prövning av flygplatsverksamhet som Naturvårdsverket hänvisar till har alltså förändrats sedan det uppmärksammats att uppsamlingsfordonens teoretiska kapacitet under ideala förhållanden inte håller streck under praktiska förhållanden.

LFV vidhåller att den av LFV yrkade regleringen är den med miljöbalken bäst överensstämmande. De myndigheter som yttrat sig i målet gör gällande att angivande av uppsamlingsgrad utgör det enda sättet att omhänderta frågan om uppsamling av glykol och

¹¹ Målet prövas av miljööverdomstolen, mål nr M 195-09, dock prövas inte frågan om tidpunkten för uppförande av byggnader som omfattas av bullerisoleringsåtgärder. I den delen har domen vunnit laga kraft.

hänvisar ”till andra flygplatser”. Av LFV:s angivna referenser från domar inom det senaste året, framgår att den av LFV här yrkade regleringen är den som numera tillämpas och att den av myndigheterna och miljödomstolen i överklagad dom angivna – oaktat procentenhet – är att anse som förlegad. Länsstyrelsens referens till Landvetters och Sturups flygplats saknar därför relevans. Miljödomstolen förbigår också LFV:s förslag med tystnad samt beaktar därvid inte följande negativa effekter av att låsa glykolhanteringen till ett uppsamlingskrav angiven i procentuell mängd. Med ett villkor som i procent anger uppsamlingsgrad av använd mängd glykol föreligger teoretiskt sett större chans att klara villkoret ju mer glykol man använder eftersom det då finns mer glykol som rinner av flygplanet och därmed mer glykol som går att suga upp. Sådant agerande kan inte sägas stå i överensstämmelse med hushållningsprincipen som bestämmelsen i 2 kap. 5 § miljöbalken ger uttryck för. Till detta kommer att ett villkor gällande uppsamlingsgrad av avrunnen mängd är omöjligt att följa upp eftersom mängden glykol som stannar på flygplanet vid en avisning varierar med temperatur, nederbörd och med vilken typ av glykol som används och också med hur sparsamt avisningen genomförs. Den matematiska beräkning som miljödomstolen har utgått från, se sid. 29 och följande i överklagad dom, medför ingen annan bedömning utan de reella problemen och de uteblivna positiva miljöeffekterna med sådant synsätt kvarstår.

Det ur miljö och uppföljningssynpunkt bästa typen av villkor är halt eller mängd som når recipienten. Hanteringen av utsläpp till recipienten torde dock, med hänsyn till att den mängd som nu släpps ut från Bromma flygplats inte leder till någon märkbar negativ påverkan på recipienten, kunna behandlas inom ramen för ett kontrollprogram som upprättas i samråd med tillsynsmyndigheten. Det utgör bakgrunden till LFV:s yrkande. Om domstolen likväl skulle stanna för uppsamlingsvillkor föreligger osäkerhet med avseende på resultatet av tänkta förbättringar av ventilbrunnarna och skärpning av rutinerna. Frågan om glykolhantering har genom företagna utredningar visat sig ha liten betydelse för recipienten. Mot den bakgrunden skulle en möjlig väg vara att delegera frågan om bestämmande av villkor för glykolhanteringen till tillsynsmyndigheten. Det utgör skälet till LFV:s alternativa yrkande. För att på föreliggande material bestämma uppsamlingsgrad fordras att denna sätts till 50 procent av använd mängd glykol som ett rullande genomsnittsvärde under minst 36 månader. Med den uppsamlingsgrad som miljödomstolen bestämt, och som inte alls garanterar någon miljövinst, föreligger betydande risk för att Bromma flygplats temporärt måste stängas, varvid uppkommer betydande kostnader utan motsvarighet i miljönytta, jämför bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

3. Skäl för prövningstillstånd

3.1. Buller

Av infrastrukturpropositionen, liksom de handlingar som omnämns i avsnitt 2.1.2. framgår att det finns rättsligt stöd för att målet för bullerbegränsande åtgärder mot flygbuller dag- och kvällstid är en dygnsekvivalent ljudnivå inomhus som inte överstiger 30 dB(A). Miljödomstolens har valt att inte närmare motivera skälen till att ange 45 dB(A) maximalljudnivå som målvärde. Hänvisningen till angiven sida i infrastrukturpropositionen torde utgöra en feltolkning av texten. Miljödomstolen har inte heller vidtagit den prövning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken som skall ske. Miljödomstolen har saknat underlag, kostnadsbedömningar, omfattning av åtgärder och liknande, vid beslutet att ålägga LFV att vidtaga bullerisoleringsåtgärder enligt de parametrar som villkorspunkten 7 ger uttryck för. Härtill kommer att – enligt vad LFV har kunnat utröna – det saknas kvalificerat underlag för eventuell bedömning av att sistnämnda värde under här aktuell del av dygnet (kl. 07.00 – 22.00) skulle motsvara skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön enligt 2 kap.

3 § och 9 kap. 3 § miljöbalken. LFV anser mot den bakgrunden att det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som miljödomstolen kommit till i den delen, liksom att det utifrån domskälen inte går att bedöma riktigheten av det slut som miljödomstolen kommit till. Den rättsliga bedömningen av vilket målvärde som skall gälla för dag- och kvällsbuller är mycket viktig för LFV av såväl planerings- som kostnadsskäl för samliga statliga flygplatser. I flera pågående och kommande rättsliga tillståndsprövningar, liksom vid genomförande av provotidsredovisningar efter vilka miljödomstolsorganisationen skall bestämma slutliga villkor för skyddsåtgärder mot buller, är de åtgärdskrav som LFV kan ställas inför en viktig parameter för verksamheten och utvecklingen av densamma. Mot den bakgrunden anser LFV att det både är av vikt för rättstillämpningen och att det föreligger synnerliga skäl för meddelande av provningstillstånd.

3.2. Glykol

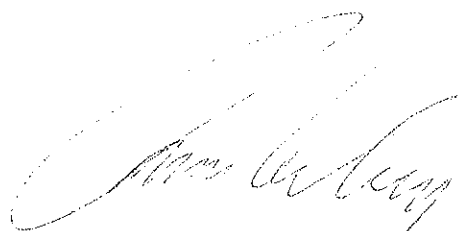
Vad gäller frågan om villkor för uppsamling av glykol anser LFV att det finns anledning att betvivla riktigheten i det slut som miljödomstolen kommit till, liksom att det utifrån domskälen inte går att bedöma riktigheten av det slut som miljödomstolen kommit till. Miljödomstolen har utan redovisade resonemang helt gått förbi den av LFV förordade, och av andra miljödomstolar accepterade, möjligheten att reglera glykolanvändningen. Rättsliga referenser finns således där såväl miljödomstolsorganisationen som remissmyndigheter funnit LFV:s förslag vara det mest miljönyttiga och kostnadseffektiva valet. Miljödomstolen har härigenom inte heller fört något resonemang eller vidtagit några överväganden kring risken för att med ett så högt uppsamlingskrav kan Bromma flygplats komma att stängas temporärt. Inte heller i denna fråga föreligger erforderlig prövning gentemot bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken. Hanteringen av glykol är en viktig fråga för samtliga statliga flygplatser. Mot den bakgrunden anser LFV även att det är både av vikt för rättstillämpningen och att det föreligger synnerliga skäl för meddelande av provningstillstånd.

4. Övrigt

LFV anser att Aktionsgruppen mot Brommaflyget inte presterat erforderliga dokument som medför att gruppen kan sägas uppfylla ställda krav i bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken. Ingivna handlingar, aktbilaga 12, är inte undertecknade eller justerade. Handlingar utvisande firmatecknare saknas. Påstående görs endast om när styrelsen skulle vara beslutsför. Redovisningen av påstått medlemsantal är inte fullständig. LFV yrkar därför att gruppens överklagande skall avvisas.

Som ovan


Karin Hernvall


Tomas Underskog