



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 0617

DOM
2013-02-28
Stockholm

Mål nr
P 2941-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-03-08 i mål nr P 2525-11,
se bilaga A

KLAGANDE

SAAB AB

Ombud: Advokat T U

MOTPARTER

1. Botrygg Fastigheter HB
2. Föräldrakooperativa Förskolan Bullerbyn
3. Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun

SAKEN

Bygglov för ändrad användning av enbostadshus till förskola på fastigheten X i
Linköpings kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1054944

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50	08-561 675 59	måndag – fredag 09:00-15:00
		E-post: svea.avd6@dom.se www.svea.se		

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

SAAB AB (Saab) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens dom och fastställa länsstyrelsens beslut att upphäva byggnadsnämndens beslut om bygglov.

Botrygg Fastigheter HB och **Föräldrakooperativa Förskolan Bullerbyn** har bestritt yrkandet.

Bygg- och miljönämnden i Linköpings kommun har getts tillfälle att yttra sig. Nämnden har inte haft något ytterligare att anföra utan har hänvisat till tidigare yttranden i målet.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Saab**

Den verksamhet som Saab bedriver är av nationellt intresse och då framför allt med avseende på den svenska försvarsmakten. Saab är att jämföras med Försvarsmakten och Försvarets Materielverk som verksamhetsutövare. Föreskrifterna i 3 kap. 9 § miljöbalken är således – utöver 3 kap. 8 § miljöbalken – tillämpliga med avseende på verksamheten.

Saabs tillstånd omfattas av rättskraft och Saab har oinskränkt rätt att utnyttja sina tillstånd. Den avgörande frågan är hur Saab ska kunna utveckla sin verksamhet om kommunen samtidigt tillåter förskoleverksamhet att permanentas i närheten av Saab.

Saabs verksamhet ger upphov till bullerbelastning inom aktuellt område som med avseende på maximal ljudnivå överstiger 80 dB(A), varför mark- och miljödomstolens utgångspunkt om att maximal ljudnivå om 70 dB(A) inte överskrids är felaktig.

Flygplatsen är av riksintresse för kommunikationer. Riksintresset omfattar inte bara flygplatsen, utan även flygplatsens funktion, som kan säkras endast om ett större

område än själva flygplatsen fredas från bostadsbebyggelse. Även ett omgivande influensområde, nuvarande och framtida, ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller förhindra en utveckling av flygplatsen och dess verksamhet.

Markreservationen ska även innebära krav på hänsyn från andra verksamheter och bebyggelseutveckling så att anläggningen kan brukas på ett rationellt sätt.

I praxis har detaljplan upphävts av regeringen med hänvisning till att den skulle kunna medföra kostsamma krav för bedriven och tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet som i det fallet bestod av ytbehandling m.m. Det bör framhållas att Saab har ett väsentligt högre rättsligt skydd än det aktuella bolaget hade för sin verksamhet. Av praxis följer också att förhandsbesked eller bygglov inte medges för uppförande av bostadsbyggnad belägen inom område som skulle utsättas för mer än 70 dB(A) vid ett fullt utnyttjande av gällande tillstånd, eftersom sådant uppförande påtagligt skulle försvåra utnyttjandet av flygplatsen.

Flygplatsens läge är givet, liksom den verksamhet som bedrivs där. Verksamheten kan bli föremål för tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken för möjliggörande av utökad flygverksamhet, större antal flygrörelser m.m. Det faktum att flygplatsen är av riksintresse, är tillståndsprövad samt var först på platsen bör medföra att flygplatsverksamheten ges prioritet.

Förskoleverksamhet är inte, till skillnad från t.ex. en verksamhet som har till syfte att utnyttja en naturresurs på visst ställe, bunden till just den aktuella platsen och det är inte orimligt att kräva en annan lokalisering om verksamheten bedrivs inom ett område som utsätts för viss ljudexponering. När det gäller boende har tyngdpunkten i bedömningen legat vid att nattsömnen bör vara ostörd och inte i samma omfattning beaktats sådan uteverksamhet som är en förutsättning för förskola. Bostäder kan därmed inte likställas med förskolor utan större hänsyn måste tas till utomhusmiljön vid bedömningen av den lämpliga lokaliseringen av sådan verksamhet.

Botrygg Fastigheter HB

Det förefaller inte troligt att en befintlig bostad som används som förskola skulle kunna utgöra en utlösande faktor som inverkar på Saabs framtida tillstånd.

Traditionellt sett har Gamla Tanneforsvägen utgjort en gränslinje för nyetablering av verksamhet eller nybyggnation av bostäder. Öster om denna väg har byggnation inte tillåtits. Mot bakgrund av de reellt uppmätta värdena finns det stöd för att behålla gränslinjen. Den aktuella fastigheten ligger väster om Gamla Tanneforsvägen. Att bostaden görs om till föräldrakooperativ förskola kan ej anses vara en så stor ändring att det kan utgöra ett hot mot Saabs verksamhet.

Föräldrakooperativa Förskolan Bullerbyn

Stadsdelen Tannefors är färdigbyggd och har en tydlig kvartersstruktur, där det inte finns möjlighet till ytterligare bebyggelseexploatering. Saabs resonemang om markreservation saknar därför bärighet. Det är en felaktig uppfattning att förskolan skulle ligga i direkt anslutning till flygplatsen och Saabs verksamhet.

Fastigheten X har ett bygglov för bostadsändamål men där har bedrivits förskoleverksamhet under drygt 20 år med tillfälliga bygglov. Saab har inte kunnat visa på vilket sätt ett bygglov för förskoleverksamhet, till skillnad från det nu befintliga lovet för bostad, påverkar bolagets intressen negativt. Eventuella skyddsåtgärder på fastigheten skulle vara desamma oavsett om där bedrivs förskoleverksamhet eller om fastigheten används som bostad. Därför faller Saabs argument om ”först på plats”-hänsyn.

Det konstateras att X ligger inom samma maxbullerzon som en stor del av Linköpings innerstad, men även att det inte föreligger några hälsorisker för förskoleverksamheten.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Reglerna i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, är tillämpliga i målet.

Enligt 1 kap. 5 § ÄPBL ska kommunen vid prövning av bygglov beakta såväl allmänna som enskilda intressen. Saab har tillstånd genom ett beslut 1990 av Koncessionsnämnden för miljöskydd att bedriva verksamhet vid Linköpings flygplats motsvarande 50 000 flygrörelser per år. Bullret från flygverksamheten reglerades vid

den prövningen enbart genom allmänt formulerade villkor om antal flygrörelser, tider för dessa och deras fördelning mellan olika flygplanstyper (villkor 22) samt om flygvägar (villkor 23). Bolaget ålades också att utreda bullerimmissioner vid bostäder och förutsättningarna för att minska dessa (villkor 25).

Frågan i målet är om Saabs intresse av att bedriva och utveckla verksamheten vid flygplatsen påverkas av den i bygglovet medgivna ändrade användningen av byggnaden. Av betydelse för den bedömningen är vilka bullervärden som bör beaktas och om Saabs enskilda intresse påverkas.

Bullervärden

Mark- och miljööverdomstolen anser att de riktvärden för trafikbuller som fastställts i infrastrukturpropositionen (prop.1996/97:53), vilka också mark- och miljödomstolen lagt till grund för sin bedömning, avspeglar vad som med nuvarande kunskapsläge generellt får anses utgöra en god miljö för boende i bullerhänseende.

Rekommendationer avseende buller som bör beaktas är vidare dels Naturvårdsverkets allmänna råd 2008:6 *Om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprovning av flygplatser*, dels Boverkets allmänna råd 2009:1 *Flygbuller i planeringen*. Av båda myndigheternas råd följer att bullernivåer utomhus över FBN 55 dB (A) inte bör överskridas i permanent- och fritidsboende samt i vårdlokaler, samt att bullret som maxvärde utomhus inte bör överskrida 70 dB (A). Naturvårdsverket rekommenderar därutöver att FBN 40 dB (A) ska gälla på platser där tystnad anses viktig. Boverket har utvecklat sitt resonemang kring maxvärdet genom att ange att vid bygglovsprovning ska lokaliseringen säkerställa att vid komplettering av bebyggelse i tätort får maximalnivån 70 dB (A) inte överskridas mer än tre gånger per årsmedelnatt samt i övriga situationer 30 gånger per dag/kväll. Dessa värden motsvarar relativt väl infrastrukturpropositionens föreskrifter för nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation av eller väsentlig ombyggnation av vägar och järnvägar.

Infrastrukturpropositionen bör således, tillsammans med Naturvårdsverkets och Boverkets allmänna råd om tillämpningen av riktvärdena i propositionen, kunna tjäna som vägledning för bedömningen av vad som är att anse som en god miljö vid tillståndsprovning och planering. Naturvårdsverkets allmänna råd ska främst tjäna som

vägledning vid prövning av flygverksamheter enligt miljöbalken, då även andra faktorer ska vägas in, vilket framgår av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Boverkets råd syftar till att ge vägledning vid bedömning av ny bebyggelse kring flygplatser.

Oskäligen påverkan på enskilt intresse

Mark- och miljööverdomstolen anser att lokalisering av förskoleverksamhet lämpligen bör bedömas på samma sätt som lokalisering av bostäder. Det finns normalt sett inte skäl att ställa strängare krav för förskolor än bostäder.

Den aktuella förskolan är planerad att bedrivas i en byggnad som redan idag används för förskolsändamål, dock endast med tillfälligt bygglov. Det ordinarie bygglovet för byggnaden är bostadsanvändning. Då förskolan således kommer att bedrivas i en befintlig byggnad, som dessutom redan i dag är omgiven av bostadshus, finns inte någon risk att det aktuella bygglovet kan komma att utöka bebyggelsen i området på sådant sätt som kan skada Saabs enskilda intressen av att kunna fortsätta bedriva sin verksamhet. Med ledning av Boverkets allmänna råd, finner Mark- och miljööverdomstolen inte heller att bygglovet är olämpligt med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller på annat sätt strider mot 2 eller 3 kap. ÄPBL.

Med den bedömningen saknas skäl att utreda om Saabs verksamhet omfattas av något riksintresse.

Mark- och miljööverdomstolen finner alltså att bygglovet ska stå fast. Saabs överklagande ska därmed avslås.

Mark- och miljööverdomstolen tillåter att domen får överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B.

Överklagande senast 2013-03-21

I avgörandet har deltagit hovrättslagmännen Per-Anders Broqvist och Lars Dirke, tekniska rådet Anna-Lena Rosengardten, hovrättsrådet Mikael Hagelroth, referent, samt tekniska rådet Carl-Gustaf Hagander.

Föredragande har varit Olof Ekström.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen
Enhet 3:2

DOM
2012-03-08
meddelad i
Växjö

Mål nr P 2525-11

KLAGANDE

1. Botrygg Fastigheter HB
2. Föräldrakooperativa Förskolan Bullerbyn

MOTPART

1. Linköpings kommun
2. Saab AB

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Östergötlands läns beslut 2011-06-09 i ärende nr 403-211-10, se bilaga 1

SAKEN

Bygglov för ändrad användning av enbostadshus till daghem/förskola

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer byggnadsnämndens i Linköpings kommuns beslut om bygglov för ändrad användning av bostadshus till daghem/förskola på fastigheten X i Linköping

Dok.Id 190810

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 81 351 03 Växjö	Kungsgatan 8	0470-560 100 E-post: MMD.vaxjo@dom.se	0470-560 125	måndag – fredag 08:00-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND

Byggnadsnämnden i Linköpings kommun beslutade den 10 december 2009 att bevilja bygglov för ändrad användning av bostadshus till daghem/förskola på fastigheten X, i stadsdelen Tannefors i Linköping. Som skäl angavs att barnverksamheten som bedrivs på fastigheten har funnits i 20 år och att många av barnen och föräldrarna bor i Tannefors. Byggnadsnämnden ”vill se till verkligheten för dessa familjer”, trots att större delen av stadsdelen Tannefors är utsatt för flygbuller från Saab-Linköpings flygfält.

Efter överklagande från Saab AB har Länsstyrelsen i Östergötland län den 9 juni 2011 upphävt byggnadsnämndens beslut.

Länsstyrelsen motiverade sitt beslut främst med hänsyn till att fastigheten utsätts för maxbullernivåer över 90 dBA och ekvivalentnivåer över 55 dBA (FBN).

De angivna bullernivåerna bygger på beräkningar enligt den beräkningsmodellen som fastställts av Luftfartsverket och Försvarmakten i samråd med Naturvårdsverket och utifrån antalet flygrörelser som motsvarar fullt utnyttjande av Saab AB:s miljö tillstånd.

Med utgångspunkt från regeringens infrastrukturproposition 1996/97:53 och Naturvårdsverkets allmänna råd NFS 2008:6 samt Boverkets allmänna råd 2009:1, har länsstyrelsen gjort bedömningen att bullersituationen vid fastigheten X, vid ett fullt utnyttjande av flygplatsens miljö tillstånd, innebär att både Naturvårdsverkets och Boverkets allmänna råd överskrids vad gäller utomhusbuller. Lokaliseringen strider därför enligt länsstyrelsen mot kraven i 2 kap. ÄPBL. I vilken omfattning angiven bullernivå inomhus kan uppfyllas i den aktuella byggnaden anses inte utrett. Utifrån ovanstående finner Länsstyrelsen att aktuell åtgärd ur bullersynpunkt inte uppfyller kraven på lämplig markanvändning i 2 kap. 1 och 3 §§ ÄPBL.

I samma beslut prövar Länsstyrelsen också frågan om ändrat bygglov påtagligt försvårar utnyttjandet av riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Länsstyrelsen finner här att bygglov i ett enstaka fall knappast påtagligt kan försvåra utnyttjandet av flygplatsen men att vid en bredare bedömning kan störningskänslig bebyggelse i

områden med flygbullerstörningar inverka på förutsättningarna för att använda flygplatsen. Därför är ett permanent bygglov för förskoleverksamhet på X oförenligt med riksintresset.

Botrygg Fastigheter HB, ägare till fastigheten X, och Föräldrakooperativa Förskolan Bullerbyn, hyresgäst och verksamhetsutövare, har överklagat länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen.

YRKANDEN M.M.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Botrygg Fastigheter HB yrkar att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer byggnadsnämndens beslut att lämna permanent bygglov för användning av bostadshuset till förskola. De anför bl.a. följande.

Enligt 2 kap 1 § ÄPBL skall mark användas för de ändamål de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Förskola får anses som bäst hushållning och lämpligast ändamål med hänvisning till

– att huset använts med framgång som kooperativ förskola sedan 1990 med stöd av tillfälliga bygglov.

– att en lugn omgivning i ett äldre bostadsområde, en rymlig trädgård samt flera lekparker och strövområden inom gångavstånd för barnen, gjort förskolan populär bland personal, föräldrar och barn.

De bullernivåer som Naturvårdsverket anger som gränsvärden är inte de som i verkligheten uppnås vid den aktuella fastigheten utan endast de som enligt beräkning skulle kunna uppnås. Det förefaller inte rimligt att sätta större trovärdighet i beräkningar än i faktiskt uppmätta värden och efter detta fatta ett beslut som leder till en begränsning av bygglov i stora delar av Linköping.

Vidare finns det i omedelbar närhet av den aktuella fastigheten flera förskolor med beviljade bygglov. Det torde strida mot likhetsprincipen att neka bygglov för en

fastighet med hänvisning till buller. Nivåerna på ev. flygbuller kan omöjligen vara så skilda att det skulle kunna ha någon avgörande betydelse för den enskilda personen som vistas i Tannefors.

De betonar att daghemmets ursprung är grundat av Saab-anställda och fortfarande i stor utsträckning hyser barn till Saab-anställda. Vidare betonas att verksamheten har fungerat utan problem i 21 år. Flygbullret har aldrig varit något problem i Linköping. Vidare hänvisas till WSP Akustiks mätning av flygbullret i det aktuella området 2008. De anser att ekvivalentnivåerna är jämförbara med riktvärdena 55 dBA. De hävdar därför att verkliga bullernivåer ska tillmätas större betydelse än de datorsimulerade modeller Saab hänvisar till.

Föräldrakooperativa Förskolan Bullerbyn yrkar i första hand, att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och medger permanent bygglov för användning av bostadshuset till förskola. I andra hand yrkar de att målet återförvisas till underinstansen. De anför följande.

Linköping är starkt präglad av sin flygplansindustri och efter hand som staden växer har man behövt finna en lämplig kompromiss mellan frågor om arbete, infrastruktur, boendemiljö mm. Tannefors är en central stadsdel där det bor många barnfamiljer och där det finns ett stort antal förskolor. Bullerbyn startade som ett privat initiativ av en grupp Saab-anställda för drygt 20 år sedan och har sedan starten bedrivits i en villafastighet anpassad för förskoleverksamhet. Man har haft tillfälliga bygglov under denna tid. Det är alltså i realiteten inte en ny verksamhet, även om det formellt nu handlar om ett nytt bygglov, och byggnaden är väl anpassad till sitt ändamål, bl.a. genom att man installerat bullerreducerande fönster för att inte barnen ska störas av flygbuller.

Länsstyrelsen har i samband med detta beslut valt att tillåta fyra andra förskolor i stadsdelen, bl.a. gällande detaljplan för kv. Y m.fl. I motiveringen till beslutet anges att berörda fastigheter ligger innanför de bullergränser som Boverket angivit som bra boendemiljö samt att länsstyrelsen menar att det också är dessa riktlinjer som skall gälla vid prövning av bostadsbyggande. Samtliga förskolefastighet-

er som behandlas i kv. Y m.fl. ligger mycket nära kv. X. Det betyder att länsstyrelsens beslut behandlar bullervärden på fastighetsnivå med marginaler omkring 100 meter.

Som underlag för en prövning av markens lämplighet enligt 2 kap. ÄPBL, finns tillämpliga delar i infrastrukturpropositionen (1996/97:53) samt allmänna råd från Boverket (2009:1) och Naturvårdsverket (2008:6). Inga av dessa handlingar särskiljer frågan om bullerstörningar vid förskolor. Vidare är allmänna råd inte några rättsligt bindande normer, utan skall användas för att ge vägledning vid myndighetsutövningen. En prövning i det enskilda fallet skall alltid göras, där man även har att ta hänsyn till de allmänna råden, vilka intresseavvägningar som skall göras m.m.

Det finns inga bullerutredningar redovisade i aktmaterialet som stödjer Länsstyrelsens påstående att kv. X ligger inom ett område där man överskrider upprättade gränser för såväl maxbuller- som ekvivalentnivåer. Påståendet att X utsätts för maxbullernivåer över 90 dBA och ekvivalentbullernivåer över 55 dBA (FBN) är en uppgift som myndigheten tagit för gott. Man hänvisar bara till att värdena är framräknade enligt en modell från 1998, fastställd av Luftfartsverket, Försvarsmakten och Naturvårdsverket.

I det material som föräldrakooperativet fått ta del av, är kartorna otydliga och i liten skala, gränslinjerna breda och oprecisa och områdena skiljer sig åt mellan kartor av olika ålder, så att Bullerbyn befinner sig på ”rätt sida om 55 dBA-kurvan på den karta som gjorts för Saab 2001 men på ”fel” sida om kurvan på den reviderade kartan från 2009. Föräldrakooperativet motsätter sig inte användandet av vedertagna beräkningsmodeller, men anser att det saknas information om bullerutredningens resultat i utredningen. Det saknas vidare utredningsmaterial som visar vilken beräkningsmodell man använt sig av, analysrapporter, eventuell verifiering av beräkningarna, vilken hänsyn till topografiska skillnader som gjorts, felmarginaler samt orsaken till revideringen. Det går inte att utifrån aktmaterialet utläsa vilken flygbullernivå som kv. X har, eller med hur många decibel flygbullret på fastigheten överskrider angivna gränsvärden. Föräldrakooperativet ser dessa brister som mycket allvarliga då de varit avgörande för Länsstyrelsens beslut.

Föräldrakooperativet ifrågasätter användandet av oprecisa flygbullerkartor som tagits fram i andra sammanhang. De är för trubbiga för att på fastighetsnivå med en noggrannhet på ca 100 meter, ange exakta flygbullervärden.

Föräldrakooperativet efterlyser vidare en mer nyanserad tolkning av de bestämmelser och allmänna råd som arbetats fram. Det handlar enligt föräldrakooperativet om att göra en intresseavvägning mellan stat, kommun, och enskilda aktörer som Saab, Botrygg och föräldrakooperativet.

Regeringen har upprättat riktlinjer för nybyggnation utifrån avvägningen mellan medborgarnas hälsa och trivsel samt behovet av en fungerande infrastruktur. I infrastrukturpropositionen anges vissa riktvärden som inte bör överskridas, men om de inte uppnås utomhus ska inriktningen vara att inte överskrida inomhusvärdena.

Linköpings kommun väljer, trots att man redovisar samma bullernivåer som länsstyrelsen, att bevilja permanent bygglov då man anser att man måste se till verkligheten för dessa familjer. Enligt föräldrakooperativet är det kommunens uppfattning att det går att kombinera behovet av boende och förskoleverksamhet i Tannefors med närheten till flygplatsen. Man hänvisar till närhetsprincipen i skollagen.

Föräldrakooperativet har tillsammans med Botrygg investerat i fastigheten för att anpassa den till förskoleverksamheten och till bullersituationen. Då det inte finns andra alternativ inom stadsdelen riskerar verksamheten att behöva flytta utanför stadsdelen trots den lokala bristen på förskoleplatser och trots att grunden för verksamheten är den lokala anslutningen och rekryteringen.

Föräldrakooperativet betonar som en fundamental fråga, hur och på vilket sätt förskoleverksamheten kan påverka SAAB:s intressen på ett annat sätt än det nu befintliga, gällande bygglovet för bostadsändamål. Ett enstaka bygglov kan knappast vara besvärande för företaget då verksamheten sedan länge är etablerad i ett befintligt bostadsområde som redan i sig kan vara till nackdel för flygverksamheten.

Ett beslut om förskolan i kv. X påverkar inte förutsättningarna för en sam- syn mellan Boverkets och Naturvårdsverkets olika riktlinjer för flygbuller. Förutom att det inte handlar om nyetablering finns det inga riktlinjer om just förskoleverk- samheten. SAAB:s invändningar är av större relevans i en debatt om kommunal översiktlig planering av nya bostadsområden.

Av samma skäl är det orimligt att ett enskilt bygglov i ett befintligt bostadsområde påverkar förutsättningarna för flygplatsen och riksintresset enligt 3 kap. MB. Läns- styrelsens argumentation är inte heller konsekvent i förhållande till hur man bedö- mer påverkan från en förskola i kv. Y.

Sammanfattningsvis hävdar föräldrakooperativet att en förändrad användning till förskoleverksamhet är förenlig med 2 kap. 1 och 3 §§ ÄPBL. Byggnaden är lämpad för ändamålet, även avseende internt och externt buller. Länsstyrelsen fäster större vikt vid principer om etableringar på 100 meter när än på eventuella faktiska pro- blem för barnens hälsa. En avvägning måste ske utifrån det enskilda fallet och med hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Utredningsmaterialet är för brist- fälligt för att en adekvat bedömning av bullerkonsekvenserna ska kunna göras. Man bör beakta proportionalitetsprincipen där förhindrandet av ett mindre överskridande av flygbullervärdet för förskolan inte står i proportion till kostnader och svårigheter med att flytta verksamheten.

Saab AB har i yttrande anfört att bolaget motsätter sig en ändring av det överkla- gade beslutet. Bolaget har till stöd för sin inställning anfört i huvudsak följande.

En ändrad användning i enlighet med det undanröjda lovet, kan påtagligt försvåra utnyttjandet av det riksintresse som flygplatsen representerar. Vidare har Saab ett gällande tillstånd att driva flygplatsen och det tillståndet är inte tidsbegränsat.

Bolaget betonar vidare konsekvensen av att flygplatsen är av riksintresse för kom- munikationer och hur skyddet mot påtaglig skada ska upprätthållas, med hänvisning till Boverkets beslut, förarbetena till naturresurslagen (NRL) och hushållningsför- ordningen.

Flygplatsens läge är givet, liksom verksamheten som bedrivs där. Den kan dock komma att bli föremål för tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken för möjliggörande av utökad flygverksamhet, större antal flygplansrörelser etc. Hänsyn måste därför tas till att denna verksamhet har funnits där först och ägaren till X har köpt och ägt fastigheten, väl medveten om närheten till flygfältet och de störningar som det orsakat. Det är därför orimligt att flygplatsen ska hotas av nytillkomna verksamheter i influensområdet.

Slutligen framhåller Saab att lokaliseringen av daghemmet kan ifrågasättas utifrån en dom i Miljööverdomstolen i vilken slås fast att miljöbalkens bestämmelser om hälsoskydd är tillämplig på lokaler som i sin normala användning också innebär nyttjande av utomhusmiljön.

Linköpings kommun, bygg- och miljönämnden har i yttrande anfört i huvudsak följande. Verksamheten vid föräldrakooperativet har varit väl fungerande under åtskilliga år. Inga klagomål har framförts av kunderna eller andra i verksamheten inblandade personer gällande buller. Dock så råder oklarhet om vilka normer som bör gälla i området angående bullerstörningar från flygverksamheten från Saab. Det råder inte samsyn hos olika statliga myndigheter (Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har annan uppfattning än Boverket) om bullernivåer och i området Tannefors blir gränsdragningsproblematiken svår när teoretiskt beräknade bullerkartor ska granskas och användas som underlag för beslut. Närliggande fastigheter bedöms olika beroende på om de ligger innanför eller utanför bullerkurvorna. Bullerkurvor som vid förstoring dessutom blir mycket breda på en karta, öppnar upp för tolkningsproblem samt kan inge en falsk trygghet av att bullerstörningar inte kan uppstå på ena sidan en bullerkurva men väl på en annan och tvärtom. Gränsdragningsproblematiken blir även tydlig vid bedömning av fastigheter som ligger direkt under en bullerkurva. Hänsyn tas inte heller till skärmning från andra fastigheter. Det vill säga "lokala förhållanden". Bygg- och miljönämnden har använt de senaste riktlinjerna från Boverket vid bedömning av fastigheten Kasinot 5 som ligger strax inom maxbullerkurvan. Nämnden har därvid även tagit hänsyn till de lokala förhållandena på platsen och det övergripande behovet av daghem i området. Tannefors är

färdigbyggt sedan länge och byggbar mark finns inte disponibel. Samtidigt kvarstår problemet att berörda statliga myndigheter bör finna en harmoniserad samsyn för vilka riktlinjer som bör gälla. Berörda myndigheter bör även ta de unika förutsättningar som gäller för Linköpings kommun, med två stadsnära flygplatser, i beaktande vid utformande av rekommendationer. Det bör därmed tydliggöras hur gränsdragningsproblematiken ska kunna hanteras med sådana speciella förutsättningar så att såväl flygindustri som verksamheter för kommunens invånare ska kunna fungera.

DOMSKÅL

Eftersom ärendet påbörjats före den 2 maj 2011, tillämpas föreskrifterna i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), här kallad ÄPBL.

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Det av Byggnadsnämnden i Linköpings kommun beviljade bygglov för förskoleverksamheten på fastigheten X i Linköping har överklagats och av Länsstyrelsen i Östergötlands län upphävts endast med hänvisning till dess utsatthet för flygbuller samt de konsekvenser som detta får för verksamheter vid den närbelägna flygplatsen och det därtill relaterade riksintresset. Fastighetsägarens och föräldra kooperativet Bullerbyns åberopade grunder för sina överklaganden av länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen gäller huvudsakligen fastighetens påverkan av flygbuller. Mark- och miljödomstolen prövar därför bygglovets lokalisering endast med hänsyn till störningarna av flygbuller och dess konsekvenser,

- för den föreslagna verksamheten (förskolan), enligt 2 kap. 1, 3 och 4 §§ ÄPBL.
- för omgivningen (flygfältet), enligt 3 kap 2 § ÄPBL.
- samt påtagligt försvårande av riksintresse (3 kap. 8 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolen finner inledningsvis att bestämmelsen i 13 kap. 7 § PBL (2010:900) inte utgör hinder för domstolen att pröva målet eftersom flygtrafiken vid den här aktuella flygplatsen i sin helhet inte kan relateras till Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, då den dels

omfattar reguljär passagerartrafik, dels flygrörelser relaterade till det privata bolaget SAAB:s tillverkning av stridsflygplan för framförallt export.

Riktvärden för prövning

Som angivits i länsstyrelsens beslut är det de riktvärden för trafikbuller som angivits i regeringens proposition 1996/97:53 (infrastrukturpropositionen), och som antagits av riksdagen, som bör vara utgångspunkten vid prövningen av föreliggande mål.

Följande riktvärden för trafikbuller bör enligt propositionen normalt inte överskridas vid nybyggnation av bostadsbebyggelse eller vid nybyggnation eller väsentlig ombyggnad av trafikinfrastruktur:

- 30 dB(A) ekvivalentnivå inomhus,
- 45 dB(A) maximalnivå inomhus nattetid,
- 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus (vid fasad),
- 70 dB(A) maximalnivå vid uteplats i anslutning till bostad.
- För flygbuller avses utomhusnivån FBN 55 dB(A).

Med riktvärden menar regeringen uttryckligen långsiktiga mål. Man anser ”det vara värdefullt att den långsiktiga ambitionsnivån för åtgärder mot trafikbuller slås fast för alla trafikslag med s.k. riktvärden”. Dessa ”riktvärden är inga rättsligt bindande normer, utan skall vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet”, (prop. 12996/97:53, sid 48).

Infrastrukturpropositionen innehåller också åtgärdsprogram för att succesivt förbättra bullersituationen i befintliga bullerexponerade miljöer. Vad gäller åtgärdsprogram för befintlig bebyggelse invid flygplatser förordar regeringen bullerisoleringsåtgärder för fastigheter som generellt exponeras för

- FBN 60 dBA eller mer,
- eller som regelbundet exponeras för
- maximalnivå 80 dBA minst 3 gånger per natt, eller
 - maximalnivå 90 dBA dag- och kvällstid, eller
 - maximalnivå 100 dBA dagtid vardagar samt enstaka kvällar.

I propositionen betonas den fysiska planeringens användbarhet för att lokalisera bostäder och trafikanläggningar så att en god miljö kvalitet uppnås, och regeringen anser att de redovisade riktvärdena ger en tydligare vägledning för hur bebyggelseutvecklingen ska ske. En utgångspunkt bör emellertid vara att riktvärdena bör klaras vid nybyggnad av bostäder samt vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad av trafikanläggningar så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.

På regeringens uppdrag har såväl Boverket som Naturvårdsverket tagit fram allmänna råd för den närmare tillämpningen av de i infrastrukturpropositionen angivna riktvärdena. Eftersom nu föreliggande mål gäller tillämpning av plan- och bygglagen bör enligt mark- och miljödomstolen Boverkets allmänna råd (2009:1) ligga till grund för prövningen i målet. Enligt Boverkets allmänna råd till 2 kap. 3 § ÄPBL bör det vid planering och bygglovsprövning för nya bostäder säkerställas att ekvivalentnivån FBN 55 dBA inte överskrids utomhus vid byggnadens fasader samt att maximalnivån 70 dBA inte överskrids utomhus vid byggnadens fasader mer än 30 gånger per dag/kväll samt att maximalnivån 70 dBA inte överskrids utomhus vid byggnadens fasader mer än tre gånger per årsmedelnatt.

Som angivits i länsstyrelsens beslut innehåller varken infrastrukturpropositionen eller Boverkets allmänna råd särskilda riktvärden för förskolor. Mark- och miljödomstolen delar länsstyrelsens bedömning att förskolor ur bullersynpunkt bör bedömas på samma sätt som bostäder. I det nu aktuella målet är det fråga om förskoleverksamhet som endast bedrivs under dagtid, varför man kan bortse från de angivna riktvärdena för buller nattetid.

Prövning av lokalisering av verksamhet, enligt 2 kap. 1, 3 och 4 §§ ÄPBL

Den aktuella fastigheten ligger i ett äldre villaområde och närmiljön består huvudsakligen av enbostadshus. Det sökta bygglovet gäller användning av det på fastigheten befintliga enbostadshuset för daghem/förskola. Verksamheten med daghem/förskola har, med stöd av tillfälliga bygglov, bedrivits på fastigheten under ca 20 års tid. Samtliga parter verkar överens om att de bullerdämpande åtgärder som vidtagits på byggnaden under åren, varit tillräckliga för att ge en godtagbar inom-

husmiljö avseende flygbuller. Prövningen i målet gäller därför uteslutande störningar av flygbuller utomhus.

Den *befintliga* utemiljön framstår enligt handlingarna i målet inte heller som olämplig för daghemsverksamheten. Den gjorda bullermätningen visar att det reella, inte beräknade, bullret med nuvarande flygverksamhet inte utgör något skäl till att upphöra med daghemsverksamheten.

Frågan i målet gäller om bygglov för den sökta verksamheten är förenlig med de i infrastrukturpropositionen angivna riktvärdena för buller från flygtrafik och Boverkets allmänna råd om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller.

Som angivits ovan har länsstyrelsen i det överklagade beslutet konstaterat att den aktuella fastigheten är belägen inom ett område som utsätts för flygbuller på marken med maxbullernivåer över 90 dBA och ekvivalentnivåer över FBN 55 dBA. Dessa uppgifter är enligt vad som framkommit i målet hämtade från den ansökan med bifogade bullerkartor som låg till grund för Koncessionsnämnden för miljöskydd beslut om tillstånd enligt miljöskyddslagen för verksamheten vid Linköpings flygplats 1990-06-26 och 1991-12-18. Det är alltså fråga om uppgifter som är drygt 20 år gamla. Sannolikt har flera faktorer, såsom t.ex. flygplanstyper och deras bullervärden som påverkar bullersituationen i flygplatsens närområde förändrats sedan dess. Tillståndets indelning av flygverksamheten i ”militär” och ”civil” är också otydlig utifrån dagens situation. Det är vidare oklart i vilken omfattning de redovisade kurvorna är jämförbara med beräkningar utifrån den tidigare använda svenska metoden (SOU 1975:56) som dåvarande Luftfartsverket, Försvarmakten och Naturvårdsverket godkände först 1998, eller den idag av Trafikverket tillämpade europeiska beräkningsmetoden, ECAC Doc 29 3rd edition.

I underlaget till Bygg- och miljönämndens beslut 2009-12-10, nämns att Linköpings kommun vid prövning av lokalisering i samband med ärenden enligt plan- och bygglagen, tillämpar ett material framtaget av konsultföretaget J & W och som redovisar att

”X ligger inom område där den tillåtna maximala flygbullernivån långt

överskrids, enligt beräkningar som bygger på det antal flygrörelser som motsvarar miljötillståndet från år 2001 för Saab.”

Beräkningsmodellen är den fastställda från 1998, och beräkningarna redovisas på en karta, daterad 2005-01-28. Någon karta är dock inte bifogad protokollet och den aktuella kartan har inte presenterats för domstolen. Mark- och miljödomstolen har vidare konstaterat att något miljötillstånd inte har givits av miljödomstolen till SAAB 2001.

Av det av Föräldrakooperativet Bullerbyn åberopade yttrandet från Struktur Akustik framgår sammanfattningsvis följande:

- Bullersituationen har enbart beräknats med en standardiserad metod som ej tar hänsyn till lokala förhållanden. Förskolebyggnaden har ett bra läge som skärmar av delar av tomten där barnen har sina lekytor.
- Maxnivåerna är höga. Sambandet mellan störning och maxnivå är ej utrett. Här rör det sig om enstaka händelser under en dag med låga ljudnivåer där emellan. Det är troligt att den enda störningen består av att det är svårt att göra sig hörd just under en passage.

Föräldrakooperativet har vidare gjort gällande att kartmaterialet är storskaligt, gränserna otydliga och breda samt att det saknas uppgifter om hur kurvorna har beräknats. Enligt föräldrakooperativet visar en karta av J & W daterad 2005-04-25, vid förstoring, att den aktuella fastigheten ligger utanför FBN 55-kurvan, medan samma fastighet på en annan karta daterad 2010-01-18 ligger innanför FBN 55-kurvan. Denna senare karta ingår i den kommunala skriften ”Miljö- och riskfaktorer, underlag 2010”, som enligt beslut i kommunfullmäktige 8 juni 2010, ska utgöra underlag för kommande planering och byggande i kommunen. Det framgår inte i skriften vilket beräkningsunderlag kartans kurvor redovisar.

Med hänsyn till bl.a. det förhållandet att de beräknade bullervärden som legat till grund för länsstyrelsens bedömningar är gjorda för drygt 20 år sedan och i ett annat syfte än lokaliseringsprövning enligt ÄPBL, samt att det är oklart vilket kartunderlaget som redovisar aktuella bullermattor från verksamheten vid flygplatsen anser mark- och miljödomstolen att det inte är klarlagt att den aktuella fastigheten är

utsatt för flygbuller i sådan omfattning att det utgör skäl att avslå bygglovsansökan med hänsyn till kraven i 2 kap. ÄPBL. Domstolen beaktar då även det förhållandet att förskoleverksamheten har bedrivits på den aktuella fastigheten i drygt 20 år utan att lokaliseringen har bedömts som olämplig ur hälsosynpunkt. Tvärtom har verksamhetsutövaren på fastigheten, föräldrakooperativet Bullerbyn, uttryckt att fastigheten enligt deras uppfattning är ”lämpad för ändamålet och har de rätta förutsättningarna för att bedriva förskoleverksamhet i”.

Prövning av betydande olägenhet för omgivningen, enligt 3 kap. 2 § ÄPBL

Saab AB hävdade i sitt överklagande av byggnadsnämndens beslut till länsstyrelsen att permanent etablering av bullerkänslig verksamhet i flygplatsens närområde kan begränsa bolagets möjligheter att använda flygplatsen. Länsstyrelsen, som ansåg att Saab AB hade talerätt, gjorde bedömningen att man måste beakta bolagets intresse av att förutsättningarna vid en framtida omprövning av tillståndet för verksamheten inte förändras.

Det framgår varken av länsstyrelsens beslut eller av utredningen i målet i mark- och miljödomstolen på vilket sätt det sökta bygglovets skulle påverka verksamheten vid Linköpings flygplats. Det har inte heller framkommit att förskoleverksamheten under de ca 20 år som verksamheten har bedrivits på fastigheten på något sätt skulle ha påverkat verksamheten vid flygplatsen. Som angivits ovan ligger den aktuella fastigheten i ett äldre villaområde. Oavsett om det bedrivs förskoleverksamhet på den aktuella fastigheten eller inte så måste hänsyn tas till den övriga bostadsbebyggelsen i området vid en ev. omprövning enligt miljöbalken av Saab AB:s verksamhet vid Linköpings flygplats. Det bör vidare poängteras att användningen av fastigheten enligt gällande bygglov är bostadsändamål, och som angivits ovan bör förskola bedömas på ett likvärdigt sätt som bostäder när det gäller att bedöma lokaliseringens lämplighet ur hälsosynpunkt. Mark- och miljödomstolen finner därför inget skäl till att med hänsyn till betydande olägenhet för omgivningen enligt 3 kap. 2 § ÄPB upphäva byggnadsnämndens beslut.

Prövning av påtagligt försvårande av riksintresse, enligt 3 kap. 8 § MB

Vid planläggning och ärenden om bygglov ska, enligt 2 kap. 1 § ÄPBL, bestämmelserna i 3 och 4 kap. i miljöbalken tillämpas. Linköpings flygplats är utpekad som riksintresse för kommunikationer enligt bestämmelserna i 3 kap. 8 § miljöbalken, senast enligt beslut av Trafikverket den 17 november 2010.

Trafikverket har påbörjat ett arbete med att precisera riksintresset för respektive flygplats i landet. Detta har dock inte gjorts för Linköpings flygplats, utan i beslutet att peka ut Linköpings flygplats som riksintresse har endast angivits att ”Flygplatsen är av fundamental regional betydelse”.

Enligt 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken ska mark- och vattenområden som är av riksintresse för bl.a. anläggningar för kommunikationer skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

I det överklagade beslutet har länsstyrelsen gjort bedömningen att ett permanent bygglov för förskoleverksamhet på X är oförenligt med riksintresset, anläggning för kommunikation.

Linköpings flygplats används av huvudsakligen tre sorters flyg, med diametralt olika karaktäristika, dels civilt reguljärt trafikflyg, dels flygrörelser i anslutning till tillverkning av stridsflyg, samt dels mindre privat- och sportflyg. Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning har Linköpings flygplats pekats ut som en anläggning av riksintresse på grund av att den utgör en flygplats som ingår i det reguljära flyglinjenätet och i ett större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall av regionalt intresse. Det innebär att flygplatsens betydelse ska ses utifrån ett allmänt perspektiv att främst förflytta människor. Någon annan anledning att peka ut området som riksintresse än som en anläggning för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, har inte angivits av Trafikverket. Det innebär att den verksamhet i övrigt som bedrivs vid flygplatsen, eller av Saab AB, inte är sådana funktioner som gör att flygplatsen pekats ut som ett riksintresse.

För att det förhållandet att Linköpings flygplats är utpekad som en anläggning av riksintresse för kommunikationer ska ha någon betydelse vid prövningen av det sökta bygglovet måste den aktuella förskoleverksamheten bedömas påtagligt för-

svåra utnyttjandet av flygplatsen för reguljärflyg. Som angivits ovan saknas aktuellt och preciserat underlag för att bedöma bullerstörningarna på den aktuella fastigheten. Någon dokumentation eller precisering av riksintressets influensområde rörande buller är inte heller gjord. Inte heller har någon entydig definition av riksintressets innehåll formulerats av varken trafikverket, länsstyrelsen eller kommunen. Mark- och miljödomstolen anser därför att ett permanent bygglov för förskoleverksamhet på fastigheten X inte kan antas medföra någon sådan påverkan på det aktuella riksintresset som anges i 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken att det utgör hinder för att bevilja det sökta bygglovet.

Slutsatser

Med hänvisning till ovanstående finner mark- och miljödomstolen att det av Linköpings kommun givna permanenta bygglovet med avseende på flygbullersituationen uppfyller kraven i 8 kapitlet 12 § ÄPBL för bifallande av bygglov. Mark- och miljödomstolen bifaller överklagandet, samt upphäver beslutet av Länsstyrelsen i Östergötland i sin helhet. Därmed ligger beslutet om bygglov för ändrad användning fast.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV427)

Överklagande senast den 29 mars 2012.

Bengt Johansson

Mårten Dunér

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Bengt Johansson, ordförande, och tekniska rådet Mårten Dunér.