



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 060202

DOM
2014-01-31
Stockholm

Mål nr
M 6448-13

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2013-06-13 i mål nr M 1021-13, se bilaga

KLAGANDE

Byggnads- och miljönämnden i Bollebygds kommun

MOTPART

Swedavia AB, 556797-0818

SAKEN

Avvisat överklagande

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen undanröjer mark- och miljödomstolens dom och återförvisar målet till mark- och miljödomstolen för fortsatt prövning.

Dok.Id 1121418

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

Byggnads- och miljönämnden i Bollebygds kommun (nämnden) har yrkat att nämnden ska ges talerätt i målet.

Swedavia AB har bestritt nämndens yrkande.

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har anfört följande.

Swedavia AB har anmält att bolaget avser att permanent införa två kurvade inflygningar till Landvetter flygplats, vilka kommer att gå över flera samhällen i Bollebygds kommun. Nämnden har tidigare tillstyrkt tidigare försök med kurvade inflygningar, men har också uttryckt stor oro över att en ny flygväg etableras som ökar bullerstörningarna i kommunen. Vidare har nämnden ansett att ett permanent införande skulle innebära en stor förändring som inte ryms inom ramen för ett anmälningsförfarande. Den kurvade inflygningen kräver ny navigeringsteknik som har genomgått prövning under ett par år, vilket talar för att ändringen inte är av mindre slag. Även om antalet flygningar per dygn är få, högst sex stycken, sker flygningarna över områden som normalt inte blir överflugna. Det blir därmed en ny störning för de boende.

Även om koldioxidutsläppen skulle minska med en ny inflygningsväg är det viktigt att bullerstörningar inte förbises. Etablering av nya flygvägar leder också till oförutsägbarhet för nämndens fysiska planering för t.ex. bostäder. En flygväg i den föreslagna sträckningen bör inte införas.

Nämnden finner det anmärkningsvärt att nämnden inte skulle ha rätt att överklaga ett beslut av länsstyrelsen oavsett om beslutet gäller ett anmälnings- eller tillståndsärende. Nämnden har flera gånger lämnats tillfälle att yttra sig i egenskap av kommunens representant i miljöbalksfrågor.

Det är angeläget att nämnden får klarlagt gränsdragningen mellan vad som är anmälning- respektive tillståndspliktig ändring av en verksamhet. Nämnden önskar också att Mark- och miljööverdomstolen klarlägger kommunala nämnders talerätt i frågor som rör gränsdragningen mellan anmälning- och tillståndsärenden.

Swedavia AB har anfört följande.

Swedavia delar den slutsats som mark- och miljödomstolen kommit fram till, nämligen att nämnden inte haft rätt att överklaga länsstyrelsens beslut med stöd av 22 kap. 6 § miljöbalken. Nämnden kan enligt Swedavias mening inte heller anses berörd av ändringen på ett sådant konkret sätt som har krävts enligt praxis för talerätt enligt 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken. Flygplatsen ligger inte i Bollebygds kommun och de områden i Bollebygds kommun som berörs av den kurvade inflygningen påverkas redan idag av flygtrafik. Genomförda bullerberäkningar visar också att de kurvade inflygningarna endast marginellt kommer att påverka bullerutbredningsområdet och att inga nya boende kommer att exponeras för buller över riktvärdena.

Därutöver kan tilläggas att kommunstyrelsen i Bollebygds kommun har yttrat sig under länsstyrelsens handläggning av ärendet och uppgett att styrelsen ser positivt på Swedavias anmälan om införande av nya flygvägar. Av den kommunala beslutshierarkin torde följande att kommunstyrelsens tillstyrkande av Swedavias anmälan har företräde framför nämndens yttrande och därigenom dess rätt att självständigt besluta om ett överklagande i frågan. I vart fall borde nämnden ha underställt kommunfullmäktige frågan.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om nämnden haft rätt att klaga på länsstyrelsens beslut om försiktighetsmått med anledning av en anmälan om ändring av verksamheten vid Landvetter flygplats.

Enligt 22 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får en kommun föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Enligt 19 kap. 5 § första

stycket 5 miljöbalken gäller detta även vid länsstyrelsens handläggning. Vidare följer av 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken, att överklagbara domar och beslut får överklagas av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet gått honom eller henne emot. Nämnden har rätt att företräda Bollebygds kommun i miljöfrågor som berör kommunen.

I rättsfallet MÖD 2000:54 slogs det fast att Naturvårdsverket inte hade rätt att överklaga ett beslut angående en anmälan om ändring av en tillståndsgiven miljöfarlig verksamhet, trots att verket hade haft rätt att klaga om det varit fråga om en tillståndspliktig ändring av samma verksamhet. Detta motiverades bl.a. med att bestämmelserna i 19 kap. 5 § miljöbalken ”sakligt sett tar sikte på ärenden om tillståndsprövning och inte på tillsynsärenden” samt att ”anmälningsförfarandet [inte är] en tillståndsprövning i miljöbalkens mening utan ett led i tillsynsverksamheten”. Verksamheten ansågs inte heller beröra Naturvårdsverket på ett sådant sätt att verket enligt domstolen skulle ha någon talerätt grundad på 16 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken.

I detta mål har nämnden ansett att den anmälda ändringen av verksamheten egentligen skulle vara tillståndspliktig. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att de förändringar av inflygningsvägar som anmälan avser kan komma att innebära ökade olägenheter, i miljöbalkens mening, för invånare och för miljön i Bollebygds kommun. Nämnden är företrädare för allmänna miljö- och hälsointressen som berör den egna kommunen. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför att förändringen i verksamheten vid Landvetters flygplats angår nämnden på ett så konkret sätt att den ska ha rätt att klaga på länsstyrelsens beslut (jfr MÖD 2003:3).

Att kommunstyrelsen tidigare tillstyrkt att nya flygvägar inrättas medför inte hinder för byggnads- och miljönämnden att klaga. Nämndens klagorätt måste bedömas utifrån de intressen som den har att bevaka i målet, vilka inte nödvändigtvis är desamma som de intressen kommunstyrelsen vägt in i sitt beslut.

Eftersom nämnden mot ovanstående bakgrund ska ha rätt att klaga, oavsett om ändringen av verksamheten ska anses vara tillståndspliktig eller inte, tar Mark- och miljööverdomstolen nu inte ställning i frågan huruvida ändringen av verksamheten är tillståndspliktig. Det finns inte heller vid denna utgång i målet anledning för domstolen att gå in på frågan om nämndens rätt att klaga med stöd av vad som är särskilt föreskrivet i 19 kap. 5 § och 22 kap. 6 § miljöbalken.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Lars Dirke, tekniska rådet Anna-Lena Rosengården, hovrättsrådet Henrik Runeson, referent, samt adjungerade ledamoten Karin Sparrman. Föredragande har varit Olof Ekström.



VÄNERSBORGS TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2013-06-13
meddelad i
Vänernsborg

Mål nr M 1021-13

KLAGANDE

1. Byggnads- och miljönämnden i Bollebygds kommun

2. J S M

MOTPART

Swedavia AB

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2013-02-07 i ärende nr 555-20913-2012, se bilaga 1

SAKEN

Anmälan om ändring av verksamhet, införande av två nya flygvägar för landning till Göteborg Landvetter Airport; nu fråga om avvisning av överklaganden

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avvisar överklagandena.

BAKGRUND

Swedavia AB (bolaget) har till Länsstyrelsen i Västra Götalands län inkommit med en anmälan avseende införande av två nya inflygningsprocedurer för trafik från sydost mot Landvetter flygplats. Procedurerna bedöms användas i medeltal tre gånger per dygn med vissa toppar upp till sex gånger per dygn. Procedurerna ska användas hela dygnet, även nattetid.

Länsstyrelsen beslutade den 7 februari 2013, se bilaga 1, att förelägga bolaget om nedanstående försiktighetsåtgärder vid genomförande av åtgärder enligt anmälan. Föreläggandet skedde med stöd av 26 kap. 9 § och 2 kap. 3 § miljöbalken samt 5 § 3 stycket och 27 § i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

1. Antalet rörelser på de två nya inflygningsprocedurerna får sammanlagt uppgå till högst tre per årsmedeldygn och högst sex till ett enskilt dygn. Nattetid, kl. 22:00-06:00 får inflygningsproceduren inte användas.

2. Kontroll av antalet flygrörelser ska göras som en del av befintligt kontrollprogram för flygrörelser och redovisas i kvartalsrapporter och i den årliga miljörapporten.

Med stöd av 26 kap. 26 § miljöbalken förordnade länsstyrelsen att detta beslut om försiktighetsåtgärder ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Länsstyrelsens beslut har överklagats till Mark- och miljödomstolen av Byggnads- och miljönämnden i Bollebygds kommun (nämnden) och J d S M.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att länsstyrelsens beslut ska upphävas och att ingen kurvad inflygning får förekomma under tiden fram tills att ärendet har avgjorts. Som skäl har nämnden angett bl.a. följande. Nämnden har bl.a. till uppgift att skydda människors hälsa mot skador och olägenheter som buller och att delta i och utföra fysisk planering. Den kurvade inflygningen går över Hulta, Hestra och Östra Nedsjön i Bollebygds kommun. Vilka ljudnivåer som uppstår vid marken har inte

beräknats, eftersom bolaget inte ansett det miljömässigt motiverat eller tekniskt görligt att beräkna bullernivåer under riktvärdet 70 dB(A) som maximalnivå, trots uppmaning från länsstyrelsen och nämnden. Även om bullervärdena på marken inte bedöms överstiga riktvärdet kan de ändå vara störande. Flera boende har haft synpunkter på försöken med den kurvade inflygningen vilken går över områden som inte blivit överflugna på många år. Etablering av nya flygvägar leder till oförutsägbarhet för nämndens fysiska planering. Sammanfattningsvis bedömer nämnden att olägenheter med en ny flygväg i form av bullerstörning för boende samt inskränkningar och oförutsägheter i den fysiska planeringen gör att denna flygväg inte får etableras. Nämnden anser heller inte att flygvägen innebär en mindre ändring.

J d S M har yrkat att länsstyrelsens beslut ska inhiberas. I första hand har han yrkat att domstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och förklara de anmälda åtgärderna som otillåtna. I andra hand har han yrkat att den anmälda åtgärden ska tillståndsprövas enligt 16 kap. 2 § miljöbalken avseende ändring av tillstånd. Som skäl har han angett bl.a. följande. Även om bolaget nyligen har ingivit en ansökan om utökad verksamhet är det inte att se som godtagbart att den nu aktuella anmälda ändringen av flygvägar anhängiggörs denna ansökan, eftersom det i alltför stor grad skulle reducera omfattningen av den prövning som har att göras angående de anmälda flygvägarna. Denna risk skulle vara uppenbar eftersom det kan förväntas att andra frågeställningar ges en överordnad dignitet vid prövning av utökad verksamhet vid flygplatsen och att frågan om de nu aktuella flygvägsändringarna kommer i skymundan på ett oacceptabelt sätt. Det handlar om potentiellt skadliga bullerutsläpp inom områden som tidigare varit befriade från denna typ av buller och där samhällsplaneringen utgått från detta förhållande. De tysta områdenas roll och samhällsekonomisk nytta har inte beaktats inom anmälningsförfarandet. De föreslagna åtgärderna ger endast en mycket begränsad miljönytta. Frågan om hur kulturmiljö- och naturvård påverkas, och eventuella riksintressen förenade med dessa, har inte utretts. Bolaget har inte belyst effekten av alternativa besparingar som inte ger ökade bullerutsläpp

Mark- och miljödomstolen beslutade den 13 maj 2013 att inte vidta någon åtgärd med anledning av yrkandena om inhibition, samt att förelägga de båda klagande att styrka sin rätt att föra talan i målet.

Nämnden har därvid anfört bl.a. följande. Av nämndens överklagande framgår inte att nämnden har behörighet att företräda Bollebygds kommun i detta avseende. Nämnden åberopar till stöd för sin talerätt i överklagandet nämndens reglemente fastställt av kommunfullmäktige den 18 november 2011. Nämnden har kommunfullmäktiges uppdrag att företräda kommunen i frågor inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Nämnden har dock inte lämnat uppgift om detta förhållande till länsstyrelsen i samband med överklagandet. Av § 2 ”Delegering från kommunfullmäktige” i reglementet framgår att nämnden, inom sitt verksamhetsområde, själv eller genom ombud får föra kommunens talan i alla mål och ärenden. Med hänvisning till 16 kap. 12 § miljöbalken och 22 § förvaltningslagen, menar kommunen att beslutet angår kommunen samt har gått nämnden emot. Nämnden uppfattar möjligheten att lämna synpunkter på remisser m.m. i ärendet, som ett erkännande av länsstyrelsen att nämnden får anses vara berörd och därmed att länsstyrelsens tillerkänt nämnden klagorätt i ärendet.

J d S M har därvid anfört följande. Han är bosatt på Kornvägen i Fjärås Kyrkby, vars avstånd till den föreslagna nya flygrutten till bana 03 är mindre än 4 km. Den föreslagna nya inflygningen till bana 03 påverkar inte bara hans privata boendesituation utan även de talrika tillfällen då han vistas i riksintresseterrängen vid Lygnern. Främst gäller det riksintresseområdet Fjärås Bräcka, men även naturreservatet Gäddviken samt den landskapsbildsskyddade terrängen vid Rossared. Strax söder om Lygnern är riksintresset Äskhults by en viktig miljö med samma funktion för honom. Dessa vistelse- och upplevelsemiljöer, som är rakt under den föreslagna landningsrutten till bana 03 är idag en för honom ovärderlig möjlighet till rekreation, återhämtning och naturupplevelser. Enligt uppgift från bolaget ska flygbullernivåerna uppgå till ca 60-65 dB(A) vid Lygnerns strand, vilket innebär att de är klart störande för honom. De sydvästra flygvägarna för Landvetter flygplats är en integrerad del av flygplatsens tillstånd och de berör

hans direkta och privata boende- och livsmiljö. Han vill betona att det är hans direkta störning av de sydvästra flygvägarna som är avgörande för hans talerätt, inte avståndet till Landvetter flygplats landningsbanor eller terminalbyggnader. Information om möjligheten att yttra sig i ärendet publicerades av Länsstyrelsen i Västra Götaland och återfanns i den lokala Kungsbackapressen hösten 2012.

DOMSKÄL

Fråga om anmälan eller tillstånd

Av 5 § förordning (1998:899) i miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) framgår att det är förbjudet att utan tillstånd ändra en tillståndspliktig verksamhet som i bilagan till förordningen betecknats med A eller B. Tillstånd krävs dock inte om ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Av 21 § FMH framgår att det krävs anmälan för att ändra en verksamhet som i bilagan till förordningen betecknats med A eller B.

Bolaget har till länsstyrelsen anmält att bolaget avser att förändra verksamheten på så sätt att bolaget avser att införa nya flygvägar för inkommande trafik till Landvetter. Av bolagets anmälan framgår att proceduren med de nya inflygningsvägarna kommer att kunna användas i genomsnitt tre gånger per dygn och maximalt sex gånger per dygn.

Det finns inte förklarat i författningstext vad som menas med ”mindre ändring” eller ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”. Av ”Miljöbalken. En kommentar”, Bengtsson m.fl. del I på sid. 9:23 framgår bland annat att ”Vad som är en mindre ändring kan naturligtvis vara svårt att avgöra, men investeringar av någon betydelse torde motivera en tillståndsprövning. Vidare har tillsynsmyndigheten ett inflytande på vad som är att bedöma som en mindre ändring, eftersom alla ändringar av A- och B-anläggningar enligt 21 § 3 p. förordningen alltid skall anmälas till länsstyrelsen. Anser länsstyrelsen att det inte är tillräckligt med en anmälan och delar verksamhetsutövaren inte denna bedömning och därför inte vill ge in en tillståndsansökan kan länsstyrelsen enligt 27 § samma förordning

med stöd av 9 kap. 6 § 2 st. miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön”.

Miljöprövningsförordningen (2013:251) som träder i kraft den 18 juni 2013 inbegriper en förenkling för ändring av tillståndspliktiga verksamheter. Det har tidigare krävts tillstånd för en ändring så snart ändringen inte är en mindre ändring och inte innebär att en olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Med den nya förordningen kommer det endast att krävas tillstånd vid en ändring om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. Som tidigare gäller dock att ändringar som strider mot uttryckliga villkor i tillståndet inte kan göras utan tillstånd. För övriga ändringar räcker det med en anmälan till tillsynsmyndigheten. Nämnade ändring har dock inte trätt i kraft ännu och bedömningen i förevarande mål görs enligt nu gällande lagstiftning.

I sak

Bolaget har till länsstyrelsen anmält att bolaget avser att förändra verksamheten på så sätt att bolaget avser att på permanent basis införa två RNP-AR procedurer (Required Navigation Performance Authorization Required), dvs. kurvade inflygningar till Göteborg Landvetter Airport. Med RNP-AR kan en inflygning konstrueras med en eller flera kurvor i finalen med hjälp av en speciell kodning av proceduren. Procedurerna testades av flygplatsen inom ramen för projektet VINGA (Validation and Improvement of Next Generation Airspace) som pågick under åren 2010-2011. En stor skillnad mellan en RNP-AR inflygning och en konventionell inflygning med hjälp av ILS (Instrument Landing System) är att RNP-AR möjliggör svängar med mycket hög precision och förutsägbarhet i ett senare skede av inflygningsfasen. På detta sätt är det möjligt att skapa inflygningsprocedurer som kan skräddarsys utifrån lokala behov och begränsningar. Kurvad inflygning leder till att flygsträckan förkortas och kan också läggas över områden som är mer glest befolkade jämfört med de vanliga inflygningsrutterna. Syftet med RNP-navigering är en minskning av luftutsläpp och flygets samlade miljöpåverkan. Inflygnings-

proceduren är något som kan erbjudas flygoperatörer under vissa förhållanden. Gemensamt för samtliga inflygningar är att de inte påverkar antalet boende som innefattas av bullernivåer överstigande Lmax 70 dB(A) tre gånger per årsmedeldygn.

Mark- och miljödomstolens bedömning av frågan om tillstånds- eller anmälningsplikt

Mark- och miljödomstolen noterar att redan i dagsläget hanteras flygtrafik till och från flygplatsen i grunden via SID/STAR system baserat på P-RNAV teknik, en navigeringsmetod som gör det möjligt för ett luftfartyg att följa en önskvärd flygväg (med en noggrannhet +/- en nautisk mil), antingen inom ett markbundet navigeringshjälpmedels täckningsområde eller inom gränserna för ett flygplansburet hjälpmedels möjligheter, eller genom en kombination av dessa.

Av bolagets anmälan framgår att RNP-AR proceduren med de nya inflygningsvägarna kommer att kunna användas i genomsnitt tre gånger per dygn och maximalt sex gånger per dygn. För närvarande är det få flygbolag som har erforderlig teknik för att kunna genomföra en RNP-AR inflygning och några RNP-AR inflygningar kommer inte att utföras nattetid.

Eftersom den anmälda RNP-AR proceduren efterliknar en sluten STAR flygväg (som enligt ett par av bolagets tillståndsvillkor ska tillämpas under lågtrafik) och endast utgör ca 3 % av all ankommande trafik vardagsdygn, bör den rimligen inte strida mot tillståndets allmänna villkor eller villkor 19 som ställer krav på en huvudsaklig avveckling av IFR-trafik som inte följer SID/STAR systemet med tillhörande regelverk.

Vid en samlad bedömning konstaterar mark- och miljödomstolen att de nya flygvägarna kommer att användas i begränsad omfattning. De nya flygvägarna innebär heller inte att några nya boenden kommer att exponeras för buller över gällande riktvärden. Mark- och miljödomstolen finner därmed att det är frågan om en sådan mindre ändring som ryms inom ramen för nuvarande tillstånd och som inte

innebär en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön. Förändringen kräver därmed inte tillstånd men är anmälningspliktig.

Talerätt; Byggnads- och miljönämnden i Bollebygds kommun

Nämnden har visat att nämnden har rätt att, i domstol, företräda Bollebygds kommun i frågor gällande miljö- och hälsoskyddsområdet. Av 22 kap. 6 § 2 st. miljöbalken framgår att en kommun får föra talan vid mark- och miljödomstol i ansökningsmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Av 19 kap 5 § punkt 5 miljöbalken framgår att detsamma gäller i ärenden som prövas av länsstyrelses eller kommunala nämnder, bestämmelsen i 22 kap. 6 § miljöbalken gäller dock fortfarande endast i ansökningsmål. Bestämmelsen ska tillämpas så att talerätten endast gäller vid tillståndsprövning av verksamheter. Det nu överklagade beslutet avser en anmälan av förändring av verksamhet och då mark- och miljödomstolen, enligt ovan, delat länsstyrelsens bedömning att verksamheten inte kräver tillstånd, saknar nämnden rätt att överklaga beslutet och överklagandet ska därför avvisas.

Talerätt; J d S M

J d S M är boende på Kornvägen i Fjärås Kyrkby vilken ligger ca 20 km från Landvetter flygplats. Avståndet mellan fastigheten och den nya flygrutten är ca 5 km. Fastigheten ligger heller inte inom områden som enligt buller-beräkningarna bedöms överskrida riktvärden för buller. J d S M bedöms därför inte vara berörd av beslutet på ett sådant sätt att han har rätt att överklaga beslutet. J d S M har även anfört att han ofta vistas vid sjön Lyngern vilken ligger rakt under den nya flygrutten. Domstolen konstaterar att talerätt inte kan grundas på rent allemansrättsliga grunder. J d S Ms överklagande ska därför avvisas.

Övrigt

Mark- och miljödomstolen kan upplysningsvis meddela att en tillståndsansökan för flygplatsen inkommit till domstolen den 20 mars 2013, ansökan handläggs i Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr M 1030-13.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 4 juli 2013.

Peter Ardö

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Peter Ardö, ordförande, och tekniska rådet Jolanta Green. Föredragande har varit beredningsjuristen Sara Nordström.