



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
Rotel 060102

**DOM**  
2017-03-16  
Stockholm

Mål nr  
M 6109-16

### ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2016-06-15 i mål nr M 6676-15, se bilaga A

### KLAGANDE

Swedavia AB, 556797-0818  
190 45 Stockholm-Arlanda

Ombud: X

### MOTPARTER

1. Naturvårdsverket  
106 48 Stockholm
2. Länsstyrelsen i Stockholms län  
Box 22067  
104 22 Stockholm
3. Länsstyrelsen i Uppsala län  
751 86 Uppsala
4. Sigtuna kommun  
195 85 Märsta
5. Upplands Väsby kommun  
194 80 Upplands Väsby

Ombud: XX

6. Vallentuna kommun  
186 86 Vallentuna

Ombud: Y

Dok.Id 1322611

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
		<b>E-post:</b> svea.hovratt@dom.se www.svea.se		

7. Föreningen Väsbybor mot Flygbuller

**SAKEN**

Ansökan om ändring av villkor i tillståndet för flygverksamhet vid Stockholm Arlanda Airport

---

**MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT**

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

---

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Swedavia AB** (Swedavia) har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska ändra mark- och miljödomstolens dom och bifalla Swedavias yrkanden enligt följande.

Swedavia yrkar att villkor 5 i Mark- och miljööverdomstolens dom av den 21 november 2014 i mål nr M 11706-13 ska ändras och *i första hand* få följande lydelse:

”5. Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06–22) utan att följa SID. Tätorter får dock inte överflygas under höjden 1 000 meter MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A).”

Swedavia yrkar *i andra hand* att villkor 5 får följande lydelse:

”5. Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06–22) utan att följa SID. Tätorter får dock inte överflygas under höjden 1 000 meter MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A).

Överflygning av Märsta tätort ska vid start bana 19R i möjligaste mån undvikas om den maximala ljudnivån överstiger 65 dB(A) på marken med hänsyn tagen till kapacitetsbehov, flygsäkerhet och väderleksförhållanden.”

Swedavia hemställer slutligen om verkställighetsförordnande.

**Naturvårdsverket** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att förutsättningar att ändra villkoret finns, motsätter sig Naturvårdsverket de yrkade villkorsförslagen samt yrkandet om verkställighetsförordnande.

**Länsstyrelsen i Stockholms län** har tillstyrkt bifall till Swedavias förstahandsyrkande och andrahandsyrkande samt att domen förenas med ett verkställighetsförordnande.

**Sigtuna kommun** har tillstyrkt bifall till Swedavias förstahandsyrkande och andrahandsyrkande samt att domen förenas med ett verkställighetsförordnande.

**Länsstyrelsen i Uppsala län** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

**Upplands Väsby kommun** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att villkorsändring ska medges, yrkar kommunen att villkor 5 ska få följande lydelse:

Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06–22) utan att följa SID. Tätorter inom en radie på 8,0 km från punkten Lat N 59 39 12 Long E 17 54 51 får dock inte överflygas under höjden 1 000 meter MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A).

Tätorter utanför en radie på 8,0 km från punkten Lat N 59 39 12 Long E 17 54 51 får inte överflygas under höjden 1 000 meter MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 65 dB(A).

Vidare har kommunen, för det fall Mark- och miljööverdomstolen anser att EU:s marknadstillträdesförordning skulle ha någon betydelse för utgången i målet, yrkat att ett förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen.

**Vallentuna kommun** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom. För det fall Mark- och miljööverdomstolen finner att villkorsändring ska medges, yrkar kommunen att villkor 5 ska få följande lydelse:

Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06–22) utan att följa SID. Tätorter får dock inte överflygas om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A). Nattetid gäller också villkor 4, andra stycket.

**Föreningen Väsbybor mot Flygbuller** har motsatt sig ändring av mark- och miljödomstolens dom.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Parterna har i huvudsak anfört följande.

### **Swedavia**

Swedavias utredning och gjorda flygsäkerhetsbedömning visar att villkor 5 i praktiken medför att lågfartstrafiken vid Stockholm Arlanda Airport inte kan hanteras utan att undantagsbestämmelsen i villkor 14 regelbundet åberopas. Lågfartstrafiken utgör cirka 25 procent av all trafik under högtrafiktimmarna vid flygplatsen och har stor betydelse för tillgängligheten inom Sverige och dess närområde. Ett villkor med så betydande praktiska konsekvenser som villkor 5 är uppenbart för strängt, särskilt med beaktande av att lågfartstrafiken alstrar ljudnivåer under samhällets riktvärde vid passage av Märsta tätort.

Flygplatsens tillsynsmyndighet, Länsstyrelsen i Stockholms län, och den enda kommun som i praktiken berörs av villkoret, Sigtuna kommun, har tillstyrkt ansökan om villkorsändring. Någon särskild reglering avseende bullernivåer för lågfartstrafik som leds utanför SID-systemet har inte heller föreskrivits för andra flygplatser. Dessutom har villkor 5, efter en fördjupad analys och genomförd flygsäkerhetsbedömning, visat sig ha betydligt större implikationer på flygplatsens verksamhet än det kapacitetstapp om tio procent som förutsågs i samband med Mark- och miljööverdomstolens prövning. Swedavia upplever inte att villkor 5 och lågfartstrafiken var en stor fråga under förhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen. Lågfartstrafiken, som generellt består av tystare flygplanstyper än jettrafiken, har inte heller historiskt varit en stor fråga runt flygplatsen. Swedavia, och enligt uppgift även Sigtuna kommun, har genom åren mottagit få klagomål från boende i Märsta.

Konsekvensen av villkor 4 och 5 blir ologisk. Detta eftersom flygtrafik som leds på SID, som nära flygplatsen är dragna utanför tätorter men som i vissa fall är dragna över tätorter längre ut från flygplatsen, tillåts att överskrida maximal ljudnivå 65 dB(A) så länge luftfartygen följer SID, medan lågfartstrafik som inte följer SID aldrig tillåts överskrida 65 dB(A) över tätort. Villkoret förbjuder därmed i praktiken användning av lågfartskurser vid start bana 19R (bana 1 söderut). Det är inte fråga om

vissa kapacitetsbegränsningar, utan det saknas en hantering för lågfartstrafiken som innehåller villkor 5. Mark- och miljööverdomstolen förde ett felaktigt resonemang avseende lågfartstrafiken, eftersom det aldrig kan krävas en marginal i form av en lägre beräknad maximal ljudnivå för att klara en högre beräknad maximal ljudnivå. Den nya förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader trädde i kraft den 1 juni 2015, dvs. efter det att Mark- och miljööverdomstolen meddelade sin dom. Även om det var känt att regeringen arbetade med en ny förordning kan det inte förutsättas att domstolen tog hänsyn till förordningen i sina överväganden. Mark- och miljödomstolen borde därför inte ha tillmätt Mark- och miljööverdomstolens tidigare resonemang en så avgörande betydelse vid bedömningen av om villkor 5 nu är att anse som uppenbart för strängt.

Den tid som förflutit sedan villkor 5 meddelades ska inte tillmätas någon betydelse vid bedömningen om ett villkor är uppenbart för strängt och det finns inte heller något stöd för en sådan tillämpning i förarbetena. Swedavia måste agera proaktivt när ett villkor visar sig få oanade konsekvenser och kan inte förhålla sig passivt när tillgängligheten till flygplatsen hotas. Det finns inte heller något som talar för att villkoret ska kunna innehållas med tiden.

Swedavia har redovisat konsekvenserna av yrkad förändring av villkor 5 och har svårt att se vad mark- och miljödomstolen menar att Swedavia mer ska redovisa i fråga om buller. De studier som finns om störnings- och hälsoeffekter av flygbuller avser regelbundna maximala ljudnivåer över 70 dB(A) nattetid. Hälsoeffekter av flygbuller är främst kopplade till flygbuller nattetid och villkor 5 reglerar inte trafik nattetid. Swedavia veterligen finns inga studier som har undersökt hälsopåverkan av maximala ljudnivåer under 70 dB(A) dag-/kvällstid. Swedavia har låtit docent Gösta Bluhm vid Institutet för Miljömedicin vid Karolinska institutet översiktligt fastställa kunskapsläget avseende hälsoeffekter och han konstaterar sammanfattningsvis att det med nuvarande kunskap inte går att säkerställa någon skillnad mellan maximala ljudnivåer 65 dB(A) och 70 dB(A) gällande möjliga hälsoeffekter av flygbuller från lågfartstrafik dag- och kvällstid. Swedavia anser således att det saknas hälsoskäl att föreskriva maximal ljudnivå 65 dB(A) dag-/kvällstid.

Förordningen 1008/2008 om gemensamma regler för lufttrafik inom EU, den s.k. marknadstillträdesförordningen, innebär att alla lufttrafikföretag inom EU har en rätt att trafikera flygplatser inom EU. Swedavia anser att förutsättningarna för att begränsa trafikrättigheterna enligt artikel 20, som kan tillämpas om det är motiverat med hänsyn till allvarliga miljöproblem och om åtgärden är proportionerlig i förhållande till nyttan, inte är uppfyllda i detta fall. Medlemsstaten ska underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om åtgärden senast tre månader innan åtgärden träder i kraft. Såvitt Swedavia känner till är detta inte gjort. Åtgärden får dessutom genomföras först om ingen medlemsstat motsätter sig den eller kommissionen väljer att inte granska den. Ett hinder att utöva en trafikrättighet kan förekomma indirekt, t.ex. genom att miljövillkor utformas på så sätt att lufttrafikföretag i praktiken förhindras att utnyttja flygplatsen. Swedavia vill här framhålla kommissionens beslut av den 22 juli 1998 avseende tillträde till Karlstads flygplats. I praktiken får nuvarande utformning av villkor 5 på Arlanda flygplats samma konsekvens som det villkor på Karlstads flygplats som bara tillät kapitel 3-flygplan att trafikera flygplatsen. Ett villkor som begränsar lufttrafikföretagens möjligheter att utöva sina trafikrättigheter och därmed står i strid med marknadstillträdesförordningen måste anses vara uppenbarligen för strängt utformat.

Höjningen av stigkraven kopplade till Livgardets övnings- och skjutfält i Kungsängen (R16) har en direkt avgörande betydelse för möjligheterna att avveckla lågfartstrafiken. Vid en flygsäkerhetsbedömning ska varje risk beaktas för sig. En start från bana 19R söderut passerar R16 innan Brommaproblematiken uppstår, varför risken kopplad till R16 först måste hanteras. R16 har självständigt en så pass hög riskklassning att riskreducerande åtgärder måste vidtas för att lågfartstrafiken, som generellt har en sämre stigprestanda, ska kunna ledas på SID för jettrafiken. Några sådana åtgärder som medför att villkor 5 kan innehållas har inte kunnat identifieras. Även om Brommaproblematiken har en högre riskklass, har risken kopplad till R16 större praktiska konsekvenser, eftersom den är av sådan karaktär att avveckling av lågfartstrafik enligt villkor 5 överhuvudtaget inte kan ske med hänvisning till flygsäkerhetsskäl.

Swedavia bedriver inte någon flygtrafikledningstjänst/torntjänst, utan detta utförs på alla Swedavias flygplatser av Luftfartsverket i enlighet med 6 kap. 13 § luftfartslagen.

Det är Luftfartsverkets skyldighet att omhänderta risker genom att vidta åtgärder eller genom att påtala för annan aktör att en potentiell risk har identifierats. I detta fall identifierade Luftfartsverket att det tidigare stigkravet innebar en sådan potentiell risk. Dialogen mellan Luftfartsverket och Swedavia skedde mellan operativa delar av de båda organisationerna, vilket förklarar att den delegation som deltog vid huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen inte var medveten om förändringen och kunde analysera dess konsekvenser. Swedavia har tidigare aldrig varit föranlett att analysera lågfartstrafikens stigprestanda i relation till R16, eftersom lågfartstrafiken idag hanteras utanför SID-systemet. Omfattningen av problematiken var således inte känd hos Swedavia eller hos domstolen och kunde rimligtvis inte heller förutses vid tidpunkten för huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen.

Den villkorsformulering som Swedavia yrkar är densamma som i tidigare gällande villkor. Någon skillnad i vilka tätorter som överflygs kommer därför inte att uppstå med anledning av Swedavias villkorsformulering. Villkor 5 orsakar problem särskilt vid start bana 19R. Denna bana är Sveriges mest frekvent använda startbana och används för ungefär 45 procent av alla starter på Stockholm Arlanda Airport och i högtrafik för upp till 70 procent av alla starter. Historiska radarspår visar att det är Märsta tätort som regelmässigt överflygs av lågfartstrafik vid start på bana 19R där ljudnivån kan ligga i intervallet maximal ljudnivå 65–70 d(B). Vid start på bana 19R överflygs ibland även Rosersbergs tätort av lågfartstrafik där ljudnivån på marken kan ligga i intervallet maximal ljudnivå 65–70 d(B), men detta sker endast om flygplanets destination ligger österut och endast om den aktuella starten riskerar att hamna i konflikt med en eventuell avbruten inflygning till bana 19L.

Swedavia bestrider Upplands Väsby kommuns alternativa villkorsutformning. Inga tätorter i Upplands Väsby berörs av villkoret. Swedavias föreslagna villkorsformulering är både tydligare och enklare och har en direkt koppling till samhällets riktvärde om maximal ljudnivå 70 dB(A). Det finns inte någon koppling till just gränsen 8 kilometer och störningar enligt miljöbalken. Det är direkt olämpligt att göra skillnad på människor beroende på i vilken kommun de bor.



Metodikerna vid Stockholm Arlanda Airport bygger på att flygvägen för lågfartstrafik och jettrafik separeras så tidigt som möjligt. Detta är inte möjligt vid start bana 19R om det nuvarande villkoret samtidigt ska innehållas. Swedavia vill fortsätta att tillämpa samma metodik för avveckling av lågfartstrafik som har använts sedan tidigt 1990-tal. Ett flygplan ligger inte heller kvar på en lägre höjd om det inte är nödvändigt, eftersom flygning på lägre höjder leder till såväl ökade bränslekostnader och utsläpp som ökad bullerexponering. Genom att låta lågfartstrafiken ledas utanför SID-systemet kan trafiken stiga relativt fritt och på så vis begränsa både bullerutbredningen på marken och utsläppen till luft.

I den nuvarande formuleringen av villkor 5 har domstolen frångått samhällets riktvärde maximal ljudnivå 70 dB(A) till förmån för maximal ljudnivå 65 dB(A). Denna ljudnivå föreskrevs, inte av miljöskäl, utan då Mark- och miljööverdomstolen enligt Swedavias mening felaktigt ansåg att det behövdes en marginal. Detta har betydelse vid bedömningen om villkoret är för strängt eller inte. Till skillnad från Naturvårdsverket anser Swedavia att den miljöpåverkan ett villkor ger har betydelse vid bedömningen om det är för strängt eller inte. För det fall ett villkor har liten miljönytta, torde utrymmet öka att finna villkoret för strängt.

Bestämmelsen om verkställighet i 22 kap. 28 § miljöbalken är enligt Swedavia tillämplig vid en ansökan om villkorsändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. En ändring av ett villkor i en tillståndsgiven dom måste rimligtvis bedömas på samma sätt som ett ”tillstånd till en verksamhet”. För det fall 22 kap. 28 § miljöbalken ändå ska tolkas på så sätt att bestämmelsen enbart tar sikte på ”tillstånd till en verksamhet” bör 17 kap. 14 § rättegångsbalken kunna tillämpas i förvarande fall.

Swedavia har till stöd för sin talan även hänvisat till skriftlig bevisning.

#### **Naturvårdsverket**

Villkor 5 är inte uppenbart för strängt. Tidsaspekten är i sig inte avgörande vid denna bedömning. Naturvårdsverket delar inte Swedavias bedömning att villkor 5 är ologiskt i förhållande till villkor 4. Villkor 5 är inte ett förbud, utan ger en möjlighet för lågfartstrafik att under vissa förutsättningar inte följa bestämda flygvägar. Även om ett

villkor skulle vara ologiskt, vilket inte är fallet här, är det inte något som i sig medför att villkoret blir onödigt strängt.

Villkor 5 kan innehållas, om än med vissa kapacitetsbegränsningar. Vad gäller begränsningens omfattning uppstår kapacitetsproblem bara då bana 19R används för start och det är högtrafik och troligtvis bara i vissa väderförhållanden. De kapacitetsbegränsningar som det aktuella villkoret innebär utgör försiktighetsmått i syfte att skydda människors hälsa och har redan beaktats av mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen. Problematiken kring jettrafik efter lågfartstrafik lyftes fram särskilt av Swedavia, men avfärdades av Mark- och miljööverdomstolen, som särskilt betonade vikten av att generellt minska bullerspridningen. Att ändra villkoret på det sätt som yrkas skulle direkt motverka denna strävan och innebära överflygning av ett flertal tätorter. Swedavia har inte, trots att Naturvårdsverket begärt det, presenterat någon statistik över vilka konsekvenser villkor 5 medför. Med stöd av uppgifter som hämtats från Luftfartsverket kan konstateras att drygt var sjunde flygning under högtrafik potentiellt bröt mot villkor 5 och att det för närvarande finns marginal till det verkliga kapacitetstaket.

Vad Swedavia anför om bl.a. beräknade värden och motstående hälsoeffekter är att hänföra till sådana allmänna avvägningar mellan nyttan av försiktighetsmått och kostnaderna för dessa som kan göras när det gäller att fastställa villkor i samband med att ett nytt tillstånd meddelas. Sådana avvägningar kan däremot inte göras inom ramen för en prövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken, vilket bekräftas av praxis (NJA 2010 s. 77). Angående vad docent GB anger i sin översiktliga sammanställning av kunskapsläget avseende hälsoeffekter av flygbuller delar inte Naturvårdsverket uppfattningen att det inte med nuvarande kunskap kan fastställas någon säkerställd skillnad mellan 65 dB(A) och 70 dB(A) gällande möjliga hälsoeffekter av lågfartstrafik under dag- och kvällstid. Det kan i vilket fall inte sägas vara uppenbart att villkor 5 av detta skäl är oskäligt strängt.

Marknadstillträdesförordningen är inte tillämplig i den nu aktuella frågan. Villkor 5 hindrar inte, oavsett flygplanstyp, flygbolagens faktiska tillträde till flygplatsen på det sätt som förordningen avser. Skäl att anta att trafikrättigheterna skulle ha begränsats

med stöd av förordningen saknas således också. Med Swedavias tolkning skulle alla fall där en flygplats inte exakt kan tillmötesgå ett flygbolags önskemål om t.ex. inflygningsvägar och slot-tider innebära en inskränkning enligt förordningen, vilket får anses vara en orimlig tolkning.

Inte heller trafikbullerförordningen medför att det aktuella villkoret kan anses vara onödigt strängt. Villkor i tillstånd måste alltid fastställas i varje enskilt fall och det finns inte något som hindrar att en tillståndsmyndighet föreskriver om strängare bullervillkor än vad som anges i förordningen.

Praxis är strikt vad gäller bedömningen av vad som kan anses vara oförutsedda händelser. Vad gäller det förändrade stigkravet kopplat till R16 konstaterar Naturvårdsverket att R16 inte har ändrat utsträckning, vare sig i sid- eller höjddled, bara stigkravet har ändrats. Det är med andra ord ingen ny omständighet i den mening som avses i 24 kap. 8 § miljöbalken. Vid förhandlingen i mark- och miljödomstolen framkom dessutom att ändringen gjordes efter önskemål av tornet vid Arlanda, dvs. Swedavia själva. Publiceringen gjordes i september 2014 och det fanns därmed möjlighet att uppmärksamma Mark- och miljööverdomstolen på detta innan domen meddelades. Vidare fanns möjlighet att överklaga till Högsta domstolen och då framföra detta argument. Ändringen av stigkravet bedöms inte heller påverka trafik med lågfartsflyg på sådant sätt att villkor 5 kan anses vara oskäligt strängt.

Angående yrkandet om verkställighetsförordnande väger inte de skäl som Swedavia för fram tyngre än de motstående intressena i form av påverkan på människors hälsa. I detta fall har tillståndet tagits i anspråk, varför skälen för verkställighetsförordnande måste anses mindre relevanta. Det kan även utifrån lagtexten i 22 kap. 28 § miljöbalken ifrågasättas om det ens är möjligt att förordna om verkställighet när det gäller ändring av ett villkor.

Naturvårdsverket har till stöd för sin talan även hänvisat till skriftlig bevisning.

### **Länsstyrelsen i Stockholms län**

Länsstyrelsen bedömer att Försvarsmaktens höjda stigkrav över skjutområde R16 har påverkat Swedavias möjlighet att uppfylla villkor 5. Det kan konstateras att ett antal stora och komplexa frågor rörande verksamheten vid flygplatsen var föremål för prövning i Mark- och miljööverdomstolen. Frågan om vilken ljudnivå som skulle gälla för lågfartstrafikens passage över tätorter var en av de till omfattning mindre frågorna. Prövningen var omfattande och Swedavia hade endast kort tid för att göra en kvalificerad bedömning av möjligheterna att följa villkor 5 med hänsyn till det höjda stigkravet över skjutområdet. Att höjningen av stigkravet var en omständighet som visade sig innebära att villkor 5 omöjligen kan innehållas vid start på bana 19R förutsågs inte vid tillståndsgivningen. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att den yrkade ändringen av villkor 5 påkallas av omständighet som inte kunde förutses när villkoret fastställdes. Vidare bedömer Länsstyrelsen med hänsyn bland annat till det som Sigtuna kommun anfört om buller i Märsta tätort, att villkoret även är onödigt strängt.

Såvitt länsstyrelsen erfar har Swedavia hittills utnyttjat undantagsbestämmelserna i villkor 14 för att säkert kunna avveckla lågfartstrafiken. Mot den bakgrunden tillstyrker länsstyrelsen att domen förenas med ett verkställighetsförordnande.

### **Länsstyrelsen i Uppsala län**

Länsstyrelsen anser att det inte har framkommit några uppgifter i målet som ger stöd för att villkor 5 är uppenbart strängare än nödvändigt eller att ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Kriterierna i 24 kap. 8 § miljöbalken är därmed inte uppfyllda. Länsstyrelsen konstaterar att en ansökan om upphävande eller mildring av ett villkor enligt förarbeten och praxis ska behandlas restriktivt.

### **Sigtuna kommun**

Sigtuna kommun bedömer de motiv som Swedavia lyft fram i sin överklagan som relevanta och att det därför finns förutsättningar att ändra villkor 5. Kommunen förutsätter att Swedavia då det är möjligt med hänsyn tagen till kapacitetsbehov,

flygsäkerhet och väderförhållanden vidtar nödvändiga åtgärder så att lågfartstrafik inte onödigtvis överflyger Märsta tätort.

#### **Upplands Väsby kommun**

Swedavias ansökan om ändring av villkor 5 är till nackdel för kommunen. Det saknas rättsliga förutsättningar för villkorsändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Ingen ökad risk för försämring i flygbullerhänseende kan tillåtas i kommunen. Swedavias tillämpning av villkor 14 är oacceptabel och utgör ett villkorsbrott. Även om gällande villkor 5 skulle medföra en viss kapacitetsbegränsning för att klara säkerheten, vilket är oklart, har Swedavia att iaktta villkoret.

Om Mark- och miljööverdomstolen skulle finna att det finns förutsättningar att medge en ändring av villkor 5, bör villkoret formuleras enligt kommunens yrkande. Mot bakgrund av hur Swedavia de facto tillämpar villkor i gällande tillstånd, exempelvis villkor 14, finns det ett tydligt behov av att klargöra gränserna för verksamheten. Kommunen vill framhålla att Swedavias förslag till villkor inte speglar hur villkoret enligt bolaget ska användas. Det går längre än vad som behövs. Villkoret medför till sin lydelse inga restriktioner om var, geografiskt sett, avveckling får ske. En geografisk avgränsning behövs så att områden tydligt undantas från avvecklingen av lågfartstrafik.

Kommunen ifrågasätter att marknadsstillträdesförordningen ska tillämpas på sätt som Swedavia hävdar. För det fall Mark- och miljööverdomstolen anser att frågan skulle kunna ha betydelse för utgången i målet bör ett förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen.

#### **Vallentuna kommun**

Det är inte uppenbart att villkor 5 inte behövs eller att villkoret är strängare än nödvändigt. Enligt egna uppgifter har Swedavia först efter Mark- och miljööverdomstolens dom utrett vilken betydelse villkor 5 har för rådande förhållanden. Detta innebär inte att det är fråga om nya oförutsedda händelser. Under huvudförhandlingen i mark- och miljödomstolen uppgav Swedavia att det ökade stigkravet publicerades i slutet av september 2014 och att publiceringen föregicks av

en beslutsprocess där bl.a. Swedavia var inblandat. De svårigheter som Swedavia gör gällande att villkor 5 medfört i förhållande till det ökade stigkravet för R16 måste Swedavia därför rimligen haft klart för sig i vart fall före huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen. Swedavia har inte tidigare framfört att den delegation som deltog vid huvudförhandlingen för Swedavias räkning inte skulle ha känt till det ökade stigkravet. Mark- och miljödomstolens bedömning, att inga oförutsedda omständigheter som skulle kunna påkalla en villkorsändring har framkommit, är riktig.

Det finns inte något som hindrar att en tillsynsmyndighet föreskriver om bullervillkor som är strängare än de riktvärden som anges i förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Swedavias påstående om att villkor 5 är för strängt med hänvisning till att den föreskrivna ljudnivån understiger riktvärdet i bl.a. nämnda förordning saknar därför grund.

Det är tvärtemot vad Swedavia anför logiskt att flygtrafik som följer flygvägarna tillåts ha en högre ljudnivå än den flygtrafik som inte gör det. Anledningen till att den maximala ljudnivån bestämdes till 65 dB(A) som ett beräknat värde i villkor 5 var att Mark- och miljööverdomstolen ville minska risken för att en maximal ljudnivå om 70 dB(A) överskrids i verkligheten. Swedavias påstående om att det aldrig kan krävas en marginal i form av en lägre beräknad maximal ljudnivå för att klara en högre beräknad maximal ljudnivå är därför inte adekvat. Det av Swedavia åberopade uttalandet av GB ger stöd för den av Mark- och miljööverdomstolen tidigare gjorda bedömningen.

Om villkoret ändå ändras på grund av Swedavias överklagande ska villkoret istället för Swedavias förslag få den lydelse kommunen yrkar. Detta förslag grundar sig på uppfattningen att den maximala ljudnivån på 70 dB(A) ska gälla oavsett om flygplanet befinner sig under eller över 1 000 meter över havet. Uppföljning av den faktiska bullerpåverkan på tätorter låter sig inte göras om Swedavia endast behöver redovisa en höjd över 1 000 meter. Kommunens förslag innebär vidare ett förtydligande att en maximal ljudnivå på marken om högst 65 dB(A) fortfarande gäller nattetid för att avvikelser från SID ska få ske.

Argument hänförliga till transportpolitiska mål, rättsosäkerhet, kapacitetstapp, marknadstillträdesförordningen och vilken avvägning mellan motstående intressen som bör göras saknar relevans i en prövning av en ansökan om villkorsändring och ska inte beaktas.

### **Föreningen Väsbybor mot Flygbuller**

Swedavia anpassar inte trafiken till villkor 5 och de problem bolaget beskriver i ansökan och överklagandet är således självförvållade genom passivitet i flygtrafikledningen. Därutöver finns endast två beskrivna alternativ, antingen omedelbar sväng eller också följs SID hela vägen. Varför kan inte SID lämnas så fort tillräckligt hög höjd har uppnåtts? Den ansökta kapaciteten uppnås genom att starta ett flygplan halvannan minut. Om en start är ett lågfartsflygplan och efterföljande är en normal jet sker ingen minskning i tilldelat separationsavstånd så länge som det senare har lägre fart än det föregående. Totalt har lågfartsflygplanet cirka två minuter på sig att uppnå tillräckligt hög höjd för att få flyga över en tätort och det utan att påverka kapaciteten negativt. Flygplanen bör på något sätt anmodas att prioritera stigning framför fart.

När det gäller villkor 14 har Swedavia endast sagt att man hänvisar till villkor 14, inte på vilket sätt villkoret skulle vara tillämpligt. Swedavia är skyldigt att närmare redovisa hur kopplingen till villkor 14 äger bärighet avseende påståendet att bolaget inte kan hantera lågfartstrafiken utan att regelmässigt åberopa undantagsbestämmelsen i villkor 14. Det stämmer inte att logiken mellan villkor 4 och 5 skulle vara bristande såsom Swedavia påstår, dels har inte domstolen specifikt behandlat eller godkänt buller över Bålsta, dels tillåts lågfartstrafik som inte följer SID flyga över tätorter när de är över 1 000 meter oavsett bullervärden.

## **REMISSYTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN**

### **Trafikverket**

Trafikverket är av samma uppfattning som Swedavia att villkor 5 är uppenbart för strängt. Konsekvensen av villkoret är att tillgängligheten i Sverige kraftigt försämras. Villkoret innebär som Swedavia anført i praktiken ett förbud mot lågfartstrafik.

Trafikverket har regeringens uppdrag att besluta om allmän trafikplikt i enlighet med EU:s luftfartsförordning 1008/2008 till transportpolitiskt motiverade flyglinjer för att säkra en god tillgänglighet till och från de regioner som flyglinjerna betjänar. De aktuella flyglinjerna kännetecknas av s.k. lågfartstrafik, dvs. utförs av mindre flygplanstyper med turbopropframdrift. Andra större flygplanstyper, högfartstrafik, är inte anpassade till den allmänna trafikpliktens krav.

Lågfartstrafiken utgör ca 25 % av all trafik under högtrafiktimmor vid Arlanda Stockholm Airport och har avgörande betydelse för tillgängligheten i Sverige. Swedavia har inte rådighet över vilka flygplanstyper som trafikerar flygplatsen. Flygplatsen är ett riksintresse för kommunikationsanläggningar. Villkor 5 riskerar att påtagligt försvåra nyttjandet av anläggningen.

Det är felaktigt att föreskriva att ett beräknat värde ska ha en marginal till ett annat beräknat värde. En konsekvens av att tillämpa ett 5 dB lägre maxbullervärde än det som normalt gäller, kommer att få negativa konsekvenser för de kommuner som berörs. Bullerkurvan får en större utbredning, vilket innebär större svårigheter att t.ex. planera för nya bostadsområden.

### **Transportstyrelsen**

Den utredning som Swedavia presenterat visar att det, framförallt p.g.a. de höjda stigkraven över Försvarmaktens skjutområde R16, numera helt saknas sätt att hantera lågfartstrafiken i enlighet med villkor 5 som också är godtagbara utifrån ett flygsäkerhetsperspektiv. Det kan inte anses rimligt att en verksamhetsutövare, för att kunna bibehålla en viss kapacitet, tvingas bryta mot antingen krav enligt luftsäkerhetslagen eller krav enligt miljöbalken. Transportstyrelsen anser att en kapacitetssänkning på Arlanda flygplats av den omfattning som skulle bli fallet om villkor 5 tillämpades fullt ut inte är acceptabel utifrån de krav på tillgänglighet som flygtrafiken i Sverige opererar under. Transportstyrelsen befarar att en sådan betydande begränsning av flygbolagens möjlighet att nyttja en viktig flygplats i Sverige, p.g.a. ett bullervillkor som går längre än kraven i gällande bullerförordning, är att anse som en överträdelse av Sveriges åtaganden enligt EU-förordningen 1008/2008.



### **Bygg- och miljönämnden i Upplands-Bro kommun**

Nämnden avstyrker ändring av villkor 5. Efter att det nya tillståndet började gälla har flygmönstret ändrats över kommunen och en större andel upplevt störda och oroade medborgare har haft kontakt med kommunen. Utifrån beskrivna färdvägar framgår att villkorsändringen framförallt berör Märsta tätort, men formuleringen av villkoret omfattar alla tätorter. Nämnden anser utifrån erfarenhet av buller att ljudnivåer över 60 dB(A) på marken ger störningsproblem och vidhåller uppfattningen att ljudnivåerna på marken bör hållas närmare 60 dB(A) när flygplanen passerar bullerkänsliga områden.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

Mark- och miljööverdomstolen har hållit huvudförhandling i målet.

Ett villkor i en tillståndsdom får enligt 24 kap. 8 § miljöbalken efter ansökan av tillståndshavaren ändras eller upphävas av tillståndsmyndigheten. Villkoret får dock upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

Swedavia har yrkat att villkor 5 i tillståndet att vid Stockholm Arlanda Airport bedriva flygverksamhet, som fastställdes i Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 november 2014 i mål M 11706-13, ska ändras och mildras med stöd av den angivna bestämmelsen.

Ansökan har gjorts kort tid efter att tillståndet vann laga kraft den 25 maj 2015 då Högsta domstolen, efter överklaganden från andra än Swedavia, inte meddelade prövningstillstånd. Det förhållandet att ansökan gjordes endast ett drygt halvår efter laga kraft utgör dock inte något hinder mot att bifalla ansökan, under förutsättning att bestämmelsens rekvisit är uppfyllda.

Swedavia har yrkat att villkor 5 ska ändras så att bullernivån ska höjas till 70 dB(A) i stället för det av Mark- och miljööverdomstolen i tillståndsdomen bestämda 65 dB(A).

Swedavia har gjort gällande att villkoret som det nu är utformat i praktiken innebär ett förbud mot lågfartstrafik.

Vid Mark- och miljööverdomstolens prövning av den överklagade tillståndsdomen 2014 framställde Swedavia samma yrkande, dvs. att tillåten bullernivå skulle höjas till 70 dB(A) i stället för det av mark- och miljödomstolen bestämda 65 dB(A). Då angav Swedavia enligt domen från Mark- och miljööverdomstolen att analys av flygplanens stig- och fartprestanda visar att när jetflygplan startar på bana 19R efter lågfartsflygplan kan detta under en timme leda till kapacitetsnedsättning med fem starter och att villkor 5 därmed skulle leda till att den totala kapaciteten som flygplatsen kan erbjuda reduceras med minst tio procent. Mark- och miljööverdomstolen avslog Swedavias yrkande om höjning av tillåten bullernivå och angav i domen att vad Swedavia anfört om risk för kapacitetsnedsättning inte kan anses väga tyngre än vikten av att minska bullerspridningen över tätorter.

I detta mål gör Swedavia gällande att villkoret inte endast innebär en kapacitetsnedsättning utan i praktiken helt omöjliggör lågfartstrafik. Swedavia har kommit fram till detta efter fördjupade utredningar och flygsäkerhetsbedömningar som gjorts efter Mark- och miljööverdomstolens dom i november 2014 och menar att höjningen av stigkraven kopplade till Livgardets övnings- och skjutfält i Kungsängen (R16) har en direkt avgörande betydelse för möjligheterna att avveckla lågfartstrafiken. Det av Luftfartsverket höjda stigkravet publicerades i september 2014 men enligt Swedavia skedde dialogen mellan Luftfartsverket och Swedavia mellan operativa delar av de båda organisationerna, vilket förklarar att den delegation som deltog vid huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen inte var medveten om förändringen och kunde analysera dess konsekvenser.

Som framgår av den överklagade domen föregicks höjningen av stigkravet av en beslutsprocess där Swedavia deltog och det höjda kravet var publicerat före huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen. Införandet av detta höjda stigkrav och de fördjupade utredningar som därefter har gjorts kan därför inte ses som sådana omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Vad Swedavia har anfört om bristande kommunikation mellan Luftfartsverket och Swedavia kan inte

föranleda någon annan bedömning, särskilt som det aktuella bullervillkoret varit känt för Swedavia alltsedan mark- och miljödomstolens dom i november 2013 och möjligheter även fanns för Swedavia att överklaga Mark- och miljööverdomstolens dom.

Inte heller införandet av den nya förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader som trädde i kraft den 1 juni 2015 kan ses som en sådan omständighet som inte förutsågs när tillståndet gavs. Mark- och miljööverdomstolen delar därmed mark- och miljödomstolens bedömning att ingen oförutsedd omständighet som kan påkalla villkorsändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken har framkommit.

Därmed återstår att bedöma om rekvisitet att det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt är uppfyllt. Som angetts tidigare gör Swedavia gällande att villkoret nu inte endast innebär en kapacitetsnedsättning utan i praktiken helt omöjliggör lågfartstrafik. Av den utredning som Swedavia har presenterat i målet framgår det att villkor 5 skulle försvåra lågfartstrafiken och att villkoret innebär en kapacitetsnedsättning. Denna kapacitetsnedsättning gäller starter från bana R19 under högtrafik och framför allt under vissa väderleksförhållanden eller vindriktningar. Det framgår av Swedavias uppgifter att bana R19 används för ungefär 45 procent av alla starter på flygplatsen och att den i högtrafik används för upp till 70 procent av alla starter. Några närmare uppgifter om hur många starter som berörs av villkoret och under vilka tidsperioder har dock inte lämnats. Swedavia har därmed inte visat att villkor 5 skulle omöjliggöra lågfartstrafik. Utifrån de uppgifter som Swedavia har lämnat går det inte att bedöma hur stor kapacitetsnedsättningen blir. Det finns inte skäl att betvivla att kapacitetsnedsättningen blir större än tio procent men det har inte framkommit av utredningen i målet att nedsättningen blir så stor att det är uppenbart att villkoret är strängare än nödvändigt.

Swedavia har även gjort gällande att villkoret står i strid med förordningen (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, den s.k. marknadstillträdesförordningen. Till stöd för detta har Swedavia åberopat ett rättsutlåtande av docenten Jörgen Hettne. Som framgått

tidigare har Mark- och miljööverdomstolen kommit fram till att villkor 5 inte omöjliggör lågfartstrafik men innebär en kapacitetsnedsättning. Därmed handlar det inte om någon åtgärd som i ett EU-perspektiv är oproportionerligt långtgående. Villkoret kan inte jämföras med det villkor avseende Karlstads flygplats som gällde ett förbud mot användning av vissa flygplanstyper som Europeiska gemenskapernas kommission behandlade i ett beslut den 22 juli 1998 och som har åberopats av Swedavia. Därmed kan inte heller vad Swedavia anfört om marknadstillträdesförordningen medföra att villkoret kan anses vara uppenbart strängare än nödvändigt och föranleda att villkoret ska ändras.

Detta mål gäller som framgått möjligheterna till omprövning av ett villkor i ett redan fattat tillståndsbeslut med de relativt strikta förutsättningar som anges i bestämmelsen och i den praxis som gäller (jfr. NJA 2010 s. 77). Vad Swedavia har anfört om den nya förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader, om förhållandet mellan beräknade och uppmätta bullervärden samt flygbullers hälsopåverkan är ingenting som kan medföra att det är uppenbart att villkor 5 är strängare än nödvändigt. Sådana omständigheter får prövas i ett tillståndsärende.

Swedavia har således inte kunnat visa att förutsättningarna för en mildring av villkoret enligt 24 kap. 8 § miljöbalken föreligger. Överklagandet ska därför avslås. Vid denna utgång finns det inte anledning att ta ställning till Upplands Väsby kommuns yrkande om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga B

Överklagande senast 2017-04-13

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg, Roger Wikström, referent, och Ingrid Åhman samt tekniska rådet Mikael Schultz.



NACKA TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2016-06-15  
meddelad i  
Nacka Strand

Mål nr M 6676-15

**SÖKANDE**

Swedavia AB, 556797-0818  
190 45 Stockholm-Arlanda

Ombud: TF

**SAKEN**

Ansökan om villkorsändring rörande verksamheten vid Stockholm Arlanda Airport

---

**DOMSLUT**

Mark- och miljödomstolen avslår Swedavia AB:s yrkanden.

---

Dok.Id 454028

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 <b>E-post:</b> mmd.nacka.avdelning3@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30

**BAKGRUND**

Mark- och miljödomstolen gav i deldom den 27 november 2013 (mål nr M 2284-11) Swedavia AB (Swedavia) tillstånd att vid Stockholm Arlanda Airport bedriva flygplatsverksamhet m.m. i viss omfattning och i enlighet med vissa villkor. Som villkor 5 föreskrevs följande.

Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06-22) utan att följa SID (*Standard Instrument Departure Route*). Tätorter (härmed avses den definition av tätort som används av SCB) får dock inte överflygas under höjden 1 000 m MSL (*höjd över havet*) om den maximala ljudnivån på marken överstiger 65 dB(A).

Efter överklaganden fastställde Mark- och miljööverdomstolen i dom den 21 november 2014 (mål nr M 11706-13) detta villkor, med en delvis justerad definition av begreppet tätort. Genom Högsta domstolens beslut den 25 maj 2015 (mål nr T 6132-14) att inte meddela prövningstillstånd vann domen laga kraft.

Swedavia har i detta mål ansökt om ändring av villkor 5 enligt 24 kap. 8 § miljöbalken.

**YRKANDEN OCH ANSÖKAN I ÖVRIGT**

Swedavia har i första hand yrkat att villkor 5 ska ges följande lydelse.

Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06-22) utan att följa SID. Tätorter får dock inte överflygas under höjden 1 000 m MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A).

I andra hand har bolaget yrkat att villkor 5 ska ges följande lydelse.

Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06-22) utan att följa SID. Tätorter får dock inte överflygas under höjden 1 000 m MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A). Överflygning av Märsta tätort ska vid start bana 19R i möjligaste mån undvikas om den maximala ljudnivån överstiger 65 dB(A) på marken med hänsyn tagen till kapacitetsbehov, flygsäkerhet och väderleksförhållanden.

Swedavia har också begärt verkställighetsförordnande.

Swedavia har i ansökan anfört i huvudsak följande.

#### *Allmänt*

Stockholm Arlanda Airport är Sveriges största flygplats och landets huvudflygplats. Flygplatsen har stor betydelse för den internationella flygtrafiken till och från Sverige och utgör även navet i Sveriges inrikesflygnät. Kapaciteten vid flygplatsen är därför av avgörande vikt för tillgängligheten inte bara till Stockholmsregionen utan till hela Sverige. En begränsad kapacitet vid Stockholm Arlanda Airport skulle äventyra möjligheterna att uppnå de av riksdagen antagna transportpolitiska målen. Både Swedavia och Luftfartsverket (LFV) ska enligt sina instruktioner verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Det är därför viktigt att verksamheten vid Stockholm Arlanda Airport kan bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Med den nya lydelsen av villkor 5 kan inte Swedavia och LFV leverera den kapacitet som krävs för att upprätthålla tillgängligheten.

Det nya tillståndet togs i anspråk i januari 2016. I tidigare gällande tillstånd angavs följande villkor för lågfartstrafiken: ”...Tätorter får dock inte överflygas om maximalbullernivån överstiger 70 dB(A). Över 1 000 m MSL höjd gäller inga flygvägsrestriktioner för avgående trafik av ifrågavarande slag”. Det nya tillståndet innebär således en skärpning av villkoret från maximal ljudnivå 70 dB(A) till maximal ljudnivå 65 dB(A) vad gäller den ljudnivå på marken då tätorter får överflygas av lågfartstrafik.

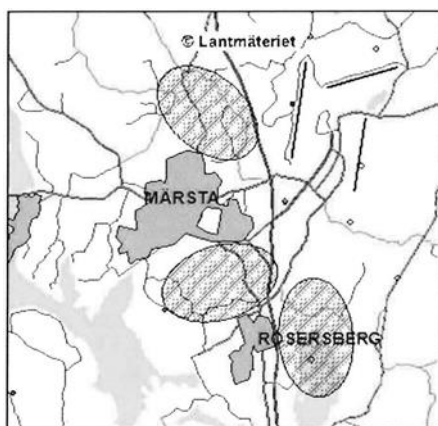
#### *Problembeskrivning*

Villkor 5 reglerar avvecklingen av så kallad lågfartstrafik. Med lågfartstrafik avses kolvmotor- och turbopropflygplan. Generellt sett är lågfartstrafik tystare, flyger långsammare och har en sämre stigförmåga än jetflygplan. Den internationellt vedertagna flygtrafikledningsmetodiken för att hantera skillnaden i prestanda mellan lågfartstrafik och jettrafik bygger på att den långsammare lågfartstrafiken så snart som möjligt efter start separeras från den mer snabbgående jettrafiken. Detta görs på Stockholm Arlanda Airport genom att lågfartstrafiken leds på särskilda lågfartskurser direkt efter start medan jettrafiken leds på förutbestämda

utflygningsvägar, så kallade SID. Genom metodiken undviks att ett snabbare jetflygplan kommer ifatt ett långsammare flygplan eller att det långsammare flygplanet måste hållas på en lägre höjd för att låta det snabbare jetflygplanet stiga och passera på högre höjd.

Villkor 5 innebär ett särskilt problem vid start från bana 19R, som är Stockholm Arlanda Airports (och Sveriges) mest använda startbana. Vid avveckling av lågfartstrafiken från bana 19R i enlighet med det tidigare tillståndet överflögs regelmässigt Märsta tätort efter start på höjder lägre än 1 000 m MSL. Därvid överskreds inte maximal ljudnivå 70 dB(A). Däremot överskreds i princip alltid nivån 65 dB(A). Den nya formuleringen av villkor 5 omöjliggör sväng av lågfartstrafik in över Märsta tätort, vilket krävs för en säker och välordnad trafikavveckling.

Swedavia har sedan Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 november 2014 i detalj undersökt en rad alternativ för att hantera startande lågfartstrafik från bana 19R inom ramen för villkor 5. De områden som teoretiskt kan vara aktuella för en avveckling från bana 19R är ett område norr om Märsta, ett område mellan Märsta och Rosersberg och ett område öster om Rosersberg. De tre områdena framgår av nedanstående bild.



Enligt den flygsäkerhetsbedömning som Swedavia har låtit utföra är det med beaktande av flygsäkerheten inte möjligt att låta lågfartstrafiken följa samma SID



som jettrafiken. En av de viktigaste anledningarna till detta är flygplatsens närhet till Bromma Stockholm Airport som bara ligger några minuters flygtid från Stockholm Arlanda Airport. Vid användning av bana 19R innebär detta att den avgående lågfartstrafiken från Stockholm Arlanda Airport måste hindras från att stiga för att separera den från jettrafiken och kommer kort tid efter start därför att befinna sig i samma höjdregister och i samma område som Brommatrafiken.

En ytterligare omständighet som försvårar att leda lågfartstrafiken på jet-SID är att SID, för att undvika att bullerexponera närliggande tätorter, kort efter start passerar Livgardets övnings- och skjutfält i Kungsängen (R16). För R16, som är i drift cirka fyra dagar i veckan, gäller särskilda riskområden och säkerhetsavstånd avseende den höjd flygplanet måste ha uppnått före riskområdets gräns. För det fall det finns risk för att ett flygplan inte når föreskriven höjd, beordrar flygtrafikledningen omedelbart eld upphör via en direktlinje till skjutledaren på R16. Flygtrafikledningen måste således kontinuerligt bevaka varje start för att försäkra sig om att flygplanet hinner stiga över skjutområdet. För att höja flygsäkerhetsnivån skärptes stigkravet i september 2014 med 25 procent vid start bana 19R. Detta höjde flygsäkerhetsnivån, minskade antalet störningar av skjutverksamheten vid R16 och förbättrade arbetssituationen för den enskilde flygledaren. Med beaktande av att lågfartstrafiken generellt sett har sämre stigprestanda, klarar en betydande andel av denna inte stigkraven för start på SID bana 19R. Det ska poängteras att lågfartstrafiken i genomsnitt utgör cirka 25 procent av den totala trafikvolymen under högtrafiktimmor. Det är således stora volymer av startande lågfartstrafik som ska hanteras tillsammans med snabb trafik.

Flygsäkerhetsbedömningens slutsats är att det finns ett antal risker med förfarandet att hantera lågfartstrafiken i samma område eller på samma SID som jettrafiken, vilka är så pass allvarliga att det krävs riskreducerande åtgärder. Riskerna är framför allt kopplade till ovan beskrivna förhållanden att snabb och långsam trafik blandas, närheten till Bromma Stockholm Airport samt närheten till R16. Flygsäkerhetsbedömningen identifierar endast tänkbara riskreducerande åtgärder som sedan måste analyseras vidare. En analys av de föreslagna riskreducerande

åtgärderna visar att ingen av dessa kan tillämpas samtidigt som villkor 5 innehålls. Slutsatsen blir därför att det inte är möjligt att hantera lågfartstrafiken i detta område.

Swedavias och LFV:s analys visar att det enda alternativ som är operativt möjligt och som minskar överflygning av Märsta är en så kallad snäv sväng. Alternativet innebär att lågfartstrafiken tillämpar en snäv sväng direkt efter start för att passera norr om Märsta tätort. Swedavia genomförde en testverksamhet utifrån detta upplägg under perioden den 6 april 2015 till den 1 juni 2015. Resultatet visar att det oftast är möjligt att undvika överflygning av Märsta tätort, men att det ibland inte är möjligt på grund av flygsäkerhetsskäl och rådande väderleksförhållanden. Att tillämpa en snäv sväng norr om Märsta tätort är inte heller möjligt då bana 26 samtidigt används för landning, eftersom lågfartstrafiken då skulle komma i konflikt med en eventuell avbruten inflygning till bana 26. Hanteringen av lågfartstrafiken med en snäv sväng norr om Märsta tätort reducerar kraftigt antalet överflygningar över tätorten. Hanteringen säkerställer dock inte att villkor 5 med sin nuvarande lydelse alltid innehålls, eftersom utfallet i hög grad beror på den enskilda flygplanstypens certifierade prestanda (till exempel svängförmåga) och på rådande väderförhållanden. Att tillämpa förfarandet med en snäv sväng norr om Märsta tätort utan att villkor 5 ändras, skulle medföra att undantagsbestämmelserna i villkor 14 i mark- och miljödomstolens deldom regelmässigt skulle behöva återopas. Enligt Swedavias uppfattning är det inte en lämplig långsiktig ordning med ett villkor som medför att undantagsbestämmelser regelmässigt ska behöva återopas.

#### *Närmare om yrkandena*

Förstahandsyrkandet utgår ifrån att maximal ljudnivå 70 dB(A) enligt det tidigare tillståndet ska ligga fast. Maximal ljudnivå 70 dB(A) är samhällets riktvärde för flygbuller. Den 1 juni 2015 trädde en ny förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande ikraft och den ska tillämpas vid prövning av tillstånd för flygplatser enligt miljöbalken. I förordningen fastställs riktvärdet maximal ljudnivå 70 dB(A) som i praktiken har gällt sedan slutet av år 1996 när den så kallade infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53) kom. Det nuvarande villkoret som

medger överflygning av Märsta tätort har historiskt sett renderat i få klagomål från boende i Märsta.

Andrahandsyrkandet utgår från det ovan beskrivna förfarandet med snäv sväng norr om Märsta tätort. På så sätt undviks överflygning av Märsta tätort i stor utsträckning men inte alltid. Märsta tätort kan aldrig undvikas då bana 26 används för landning. Det ska poängteras att området norr om Märsta utgörs av ett område som i dag inte regelmässigt överflygs. Området är mindre bebyggt än Märsta tätort men inte obebyggt, vilket innebär att nya boenden kommer att överflygas regelmässigt.

Beträffande bullerexponering har tre scenarier utretts; (A) att lågflygtrafiken hanteras som tidigare och leds över Märsta tätort enligt förstahandsyrkandet, (B) att *all* lågflygtrafik skulle ledas med en snäv sväng norr om Märsta tätort och (C) att lågflygtrafiken skulle ledas på SID för jettrafiken. Notera att det endast är scenario (A) som är operativt tillämpligt. Inget av scenarierna ger mer än marginella förändringar avseende områden som exponeras för FBN 55 dB(A) eller högre. Detsamma gäller för områden som exponeras för maximal ljudnivå 70 dB(A) 16 gånger per dag/kväll eller högre. Swedavias slutsats är sammanfattningsvis att skillnaderna mellan de olika scenarierna är marginella ur miljösynpunkt.

#### *Förutsättningar för villkorsändring*

Swedavia anser att ljudnivån 65 dB(A) i villkor 5 har bestämts utifrån en uppfattning om att en ny metodik för avveckling av lågflygtrafiken skulle vara möjlig att tillämpa. Efter fördjupad analys och genomförd flygsäkerhetsbedömning framgår det att det inte är möjligt att avveckla trafiken genom att leda all trafik på SID, oavsett storlek på kapacitetsneddragningen. Enligt 24 kap. 8 § 2 miljöbalken kan ett villkor mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Enligt Swedavias mening är rekvisiten för en mildring av villkoret i vart fall uppfyllda vad gäller att detta är strängare än nödvändigt och att ändringen är påkallad av omständigheter som inte förutsågs när villkoret gavs.

*Villkoret är strängare än nödvändigt*

Swedavia gör gällande att det är uppenbart att villkoret är alltför strängt och påverkar flygplatsens verksamhet i en utsträckning som inte är rimlig i förhållande till den miljönytta villkoret medför. Vid tiden för Mark- och miljööverdomstolens dom bedömde Swedavia att det skulle kunna finnas möjligheter att praktiskt hantera villkoret genom en förändrad metodik. Efter det att Swedavia nu dels har låtit LFV utföra en flygsäkerhetsbedömning av att leda lågfartstrafiken på SID för jettrafiken, dels har utrett alternativa förfaringssätt i detalj, har svårigheterna visat sig vara betydligt större än vad Swedavia först förväntade sig. Förutom det förhållandet att lågfartstrafiken flyger långsammare och har en sämre stigprestanda än jettrafik är det framförallt två yttre faktorer som komplicerar hanteringen vid start SID bana 19R. Dessa är som redogjorts för ovan dels närheten till Bromma Stockholm Airport, dels verksamheten vid övnings- och skjutfältet R16.

Den av LFV genomförda flygsäkerhetsbedömningen visar att det inte är möjligt att avveckla lågfartstrafiken genom att den följer SID för jettrafik. Det finns inte heller någon annan möjlighet att avveckla lågfartstrafiken i området mellan Märsta och Roserberg samtidigt som villkor 5 innehålls. Den nuvarande utformningen av villkor 5 innebär således att lågfartstrafiken inte kan avvecklas på ett säkert och hanterbart sätt, utan att villkor 5 regelmässigt åsidosätts genom hänvisning till villkor 14.

För det fall Stockholm Arlanda Airport inte praktiskt kan avveckla lågfartstrafiken kan denna av naturliga skäl inte trafikera flygplatsen. Ett innehållande av villkor 5 medför därför att den tillståndsgivna trafikvolymen på 350 000 flygrörelser årligen indirekt begränsas. Swedavia menar att ett särskilt villkor inte kan få medföra att den i tillståndsmeningen medgivna trafikvolymen i praktiken inskränks.

Den 1 juni 2015 trädde en ny förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande ikraft, vilken även ska tillämpas vid prövning av tillstånd för flygplatser enligt miljöbalken. I förordningen fastställs riktvärdet maximal ljudnivå

70 dB(A). I den nya förordningen anges också en frekvens som innebär att maximal ljudnivå 70 dB(A), uttryckt som riktvärde, inte *bör* överskridas mer än 16 gånger dag/kväll och tre gånger per natt. Förordningen tillåter således ett flertal överskridanden av riktvärdet och antalet överskridanden uttrycks som ett *börvärde*. Mot bakgrund av den nya förordningen måste villkor 5 betraktas som mycket strängt utformat.

Villkor 5 innebär i praktiken att Swedavia inte kan avveckla lågfartstrafiken (som är förhållandevis tysta och bränslesnåla) vid flygplatsen på ett görligt sätt. Ett villkor som i praktiken medför ett förbud mot lågfartstrafik torde strida mot EU:s så kallade marknadstillträdesförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008). Enligt artikel 20 i förordningen kan en begränsning i utövandet av trafikrättigheter endast medges om det är motiverat med hänsyn till *allvarliga miljöproblem* och om åtgärden kan anses *proportionerlig* i förhållande till nyttan av densamma. Swedavia menar att förutsättningarna enligt förordningen inte är uppfyllda i förevarande fall. Även för det fall villkor 5 skulle anses vara i enlighet med förordningen ska övriga medlemsstater och Kommissionen underrättas och villkoret får inte sträcka sig över en längre tidsperiod än tre år.

*Ändringen är påkallad av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs*

Som framgår ovan har villkor 5, efter fördjupad analys och genomförd flygsäkerhetsbedömning, visat sig ha betydligt större implikationer på flygplatsens verksamhet än vad som förutsågs i samband med att villkoret meddelades.

Den initiala bedömningen som gjordes inför huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen fokuserade på att visa effekterna på flygplatsens bankapacitet och baserades på en jämförelse mellan flygplanens inbördes fartskillnader. Den flygsäkerhetsbedömning som nu har genomförts visar att svårigheterna är större än vad Swedavia först bedömde. En starkt bidragande orsak, utöver närheten till Bromma Stockholm Airport, är lågfartstrafikens stigprestanda som har visat sig vara otillräcklig för att säkerställa att flygplanen når en säker höjd innan de passerar in över R16. En ytterligare komplikation är att stigkraven för R16 skärptes i september 2014 med 25 procent. Swedavia har tidigare aldrig varit föranlett att

analysera lågfartstrafikens stigprestanda i relation till R16 eftersom lågfartstrafiken hanterats utanför SID-systemet. Omfattningen av problematiken var således inte känd hos Swedavia eller hos domstolen och kunde rimligtvis inte heller förutses vid tidpunkten för huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen.

Swedavia anser också att ikraftträdandet den 1 juni 2015 av den nya förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande är en sådan omständighet som rimligen inte kunde förutses i samband med att villkoret meddelades. Historiskt sett har den frekvens som maximalljudnivå 70 dB(A) beräknats utifrån i miljöprovningar utgått från tre överskridanden per årsmedeldygn. Förordningen medför att den frekvens som riktvärdet inte bör överskridas avsevärt utvidgats (16 gånger dag/kväll och tre gånger per natt), dvs. i praktiken tillåter förordningen betydligt fler bullerhändelser över maximalljudnivå 70 dB(A) än vad domstolarna i praxis har lagt till grund för bedömningen av miljökonsekvenserna. I praktiken innebär förordningen också att bostäder kommer att kunna planeras betydligt närmare flygplatser än vad som tidigare har varit möjligt. Swedavia anser att det finns goda skäl att anta att domstolarnas bedömning avseende villkor 5 hade blivit annorlunda om förordningen hade varit ikraft vid tiden för förhandlingarna.

#### *Verkställighetsförordnande*

Från ianspråktagandet av tillståndet och fram till dess att denna provning om villkorsändring är klar kommer Swedavia att vara hänvisad till undantagsbestämmelsen i villkor 14 för att kunna avveckla lågfartstrafiken. Enligt Swedavias mening är det inte tillfredsställande att bolaget regelmässigt ska behöva åberopa en undantagsbestämmelse under den relativt långa tidsperiod som processen kan förutses pågå.

#### **YTTRANDEN**

Mark- och miljödomstolen har kungjort ansökan. Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har förklarat att de avstår från att yttra sig. De som har yttrat sig har anfört bl.a. följande.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket yrkar att ansökan ska avslås. De befintliga utredningarna ger inte stöd för att det aktuella villkoret skulle vara uppenbart strängare än nödvändigt. Det föreligger inte sådana omständigheter som inte kunde förutses när villkoret meddelades. Bristfälliga utredningar och felaktiga bedömningar inför tillståndsprövningen bör falla tillbaka på verksamhetsutövaren och kan inte anses utgöra oförutsedda omständigheter. Inte heller kan ikraftträdandet av förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande anses utgöra en oförutsedd omständighet. Innehållet i förordningen och bakomliggande utredningar var väl kända. Utredningarna som getts in i målet är dessutom i flera avseenden ofullständiga, innehåller oklarheter och vissa felaktigheter. En ansökan om att ett villkor ska upphävas eller mildras ska enligt lagtexten, förarbeten och rättspraxis behandlas restriktivt.

För endast drygt ett år sedan bedömde Swedavia att det skulle kunna finnas möjlighet att praktiskt hantera villkoret genom förändrad metodik. Nu uppger Swedavia att svårigheterna har visat sig vara betydligt större än förväntat. Naturvårdsverket har anlitat den flygoperativa experten BM, Vemamack AB, att göra en analys och bedömning av Swedavias ansökan, främst vad gäller flygoperativa och -tekniska aspekter. Sammanfattningsvis anges i bedömningen att

- villkor 5 bör kunna bibehållas som det är formulerat idag,
- det inte är entydigt om villkor 5 är en skärpning eller lättnad jämfört med tidigare villkor,
- om en justering av villkor 5 är nödvändig finns alternativa lösningar som minimerar överflygningar av Märsta,
- Swedavias påstående om att kapacitetsproblemet påverkar hela Sveriges tillgänglighet inte är korrekt,
- konflikt med trafik från Bromma flygplats bör kunna undvikas utan att vare sig kapacitet eller flygsäkerhet påverkas,
- med gällande krav på stigprestanda så bör problemet med lågfartstrafik i konflikt med restriktionsområdet R16 vara litet,

- vad gäller Swedavias andrahandsyrkande saknas det i underlaget en fullständig redovisning av försöksverksamheten.

När det gäller frågan om ändring av villkor enligt 24 kap. 8 § miljöbalken ska det inte göras en sådan skälighetsbedömning som görs vid en tillståndsprövning. Naturvårdsverket vill ändå påtala följande. Swedavias förslag till nytt villkor innebär att Märsta i princip alltid kommer att överflygas med en beräknad maximal ljudnivå högre än 65 dB(A). Detta innebär att tätorten i praktiken kan komma att utsättas för ljudnivåer högre än 70 dB(A) och i många fall upp till 80 dB(A). Detta anser Naturvårdsverket vara oacceptabelt höga nivåer med hänsyn till de effekter dessa nivåer kan få på människors hälsa. Med detta sagt vill Naturvårdsverket dock tillägga att det naturligtvis kan vara så att undantag behöver accepteras, vilket kan innebära att tätorter överflygs trots att höjden är lägre än 1 000 meter MSL.

Swedavia anför vidare att ikraftträdandet av förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande medför att det aktuella villkoret måste betraktas som mycket strängt utformat. Naturvårdsverket noterar att trafikbullerförordningen utgör en så kallad minimiförordning. Det innebär att det är möjligt att i enskilda fall ställa längre gående krav än de nivåer förordningen innehåller om det finns skäl för detta. Riktvärdet 70 dB(A), som återfinns i förordningen, är en viktig komponent i bedömningen av om en god boendemiljö föreligger. Det måste därför säkerställas att denna nivå inte överskrids för ofta. Naturvårdsverket menar att det värde på 70 dB(A) som anges i förordningen inte rakt av kan föras in som ett villkor i ett tillstånd. Villkor måste alltid formuleras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och på ett lämpligt och rättsäkert sätt. För att säkerställa att den faktiska maximala bullerpåverkan inte alltför ofta överstiger 70 dB(A) måste villkoret bl.a. ta hänsyn till de variationer som uppkommer på grund av bl.a. flygplanstyngd, gaspådrag och lufttemperatur. Så har också skett i detta fall.

Vad gäller avvägningen mellan buller- och klimatpåverkan är inte heller detta en fråga som ska vägas in i bedömningen av om förutsättningar för ändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken föreligger. Naturvårdsverket vill dock erinra om att denna



fråga prövades av Mark- och miljööverdomstolen i domen den 21 november 2014 (mål nr M 11706-13). I domen anfördes följande: ”Vid en avvägning mellan å ena sidan betydelsen av att skydda bebyggelse mellan flygvägarna mot buller och att ha förutsebara flygvägar, och å andra sidan behovet av att minska utsläppen från flygplan genom kortare flygvägar, bör företräde ges till de förstnämnda intressena”.

I allt väsentligt föreligger samma omständigheter nu som när tillståndet meddelades av mark- och miljödomstolen och senare överprövades av Mark- och miljööverdomstolen. Naturvårdsverket anser att bristfälliga utredningar och felaktiga bedömningar inför tillståndsprövningen bör falla tillbaka på verksamhetsutövaren och kan inte anses utgöra oförutsedda omständigheter. Ett annat synsätt skulle kraftigt förfela den utredningsskyldighet och bevisbörda sökanden har i en tillståndsprövning och den rättsäkerhet ett meddelat tillstånd innebär, inte bara för verksamhetsutövaren utan även för berörda närboende. Inte heller kan ikraftträdandet av förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggande anses utgöra en oförutsedd omständighet. Förordningen var förvisso inte beslutad, men innehållet och bakomliggande utredningar måste anses ha varit väl kända. Den kommande förordningens innehåll fanns t.ex. med i Swedavias och Transportstyrelsens skriftliga och muntliga argumentation vid den nyligen avslutade tillståndsprövningen i Mark- och miljööverdomstolen. Förordningen kan därmed inte anses vara en sådan omständighet som enligt praxis bedömts som oförutsedd.

#### Trafikverket

Stockholm Arlanda Airport är landets största och viktigaste flygplats. Den har stor betydelse för den internationella flygtrafiken till och från Sverige och utgör även ett nav för inrikestrafiken. Kapaciteten vid flygplatsen är därför av största vikt för tillgängligheten i Stockholmsregionen och även för hela landet. Verksamheten måste därför kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Trafikverkets inställning är att villkor 5 i sin nuvarande formulering är för strängt. Villkoret bör bättre stämma överens med gällande förordning (2015:216). Swedavias förstahandsyrkande förordas av Trafikverket.

#### Transportstyrelsen

Transportstyrelsen anser att så länge bullernivåerna på marken understiger maximal ljudnivå på 70 dB(A) så bör lågfartstrafiken få avvecklas utan att följa SID. Detta är en god avvägning mellan buller och utsläpp till luft. Krav på längre flygvägar innebär inte bara ökade utsläpp till luft, det riskerar även att påverka det transportpolitiska målet om tillgänglighet på ett negativt sätt. I förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader fastställdes den maximala flygbullerljudnivån till 70 dB(A) vid en bostadsbyggnads fasad. Krav på maximal ljudnivå 65 dB(A) är en väsentlig skärpning av regeringens antagna riktvärde för maximal flygbullernivå. Krav på maximal ljudnivå 65 dB(A) förekommer inte för något annat trafikslag eller som krav på någon annan flygplats i världen enligt Transportstyrelsens kännedom.

Stockholm Arlanda Airport är Sveriges största flygplats och ett viktigt nav för flygtrafiken. Genom att tvinga den större och tyngre jettrafiken att vänta längre på marken innan de kan lyfta efter ett långsamtgående flygplan så minskas kapaciteten vid flygplatsen. Därmed begränsas även tillgängligheten till flygplatsen och till Stockholmsregionen och Sverige i stort. Att värna om tillgängligheten för medborgare och näringsliv är ett av transportpolitikens utpekade hänsynsmål.

#### Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen tillstyrker bifall till Swedavias yrkande i första hand. Länsstyrelsen avstyrker bifall till Swedavias yrkande i andra hand. Länsstyrelsen tillstyrker bifall till verkställighetsförordnande.

Länsstyrelsen bedömer att den yrkade ändringen av villkor 5 i huvudsak påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. I yttrandet hos Mark- och miljööverdomstolen har länsstyrelsen godtagit att ljudnivån i villkor 5 ändras till 70

dB(A). Länsstyrelsen gör nu ingen annan bedömning. Med hänsyn till de konsekvenser som redovisats anser länsstyrelsen att ändringen kan förenas med ett verkställighetsförordnande. I fråga om Swedavias andrahandsyrkande konstaterar länsstyrelsen att detta kommer att innebära en ökad överflygning av ett lantligt område som för närvarande inte överflygs regelmässigt. Länsstyrelsen bedömer att det kan upplevas som en negativ förändring av boendemiljön.

#### Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen yrkar att Swedavias ansökan om ändring av villkor 5 avslås i sin helhet. Den omständigheten att förordningen (2015:216) trätt i kraft innebär inte i sig att villkor 5 kan anses vara för strängt. Tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kan innebära att tillståndsmyndigheten meddelar villkor som är strängare än förordningens riktvärden. Arlanda är landets största flygplats och många människor berörs av bullerstörningar från verksamheten. En ansökan enligt 24 kap. 8 § miljöbalken ska behandlas restriktivt.

Länsstyrelsen noterar att bolaget inte har visat att kapacitetsnedsättningen blir större än vad som framfördes vid prövningen i Mark- och miljööverdomstolen (ca. 10 procent), för att kunna innehålla villkor 5 genom att tillämpa snäv sväng. Länsstyrelsen bedömer att behovet av andra utflygningsförfaranden än vad som framgår av villkor 5 regleras på ett tillräckligt sätt i villkor 14. De problem med att avveckla lågfartstrafiken från bana 19R som beskrivs i ansökan var, enligt vad som anförts av Swedavia, inte tidigare kända för bolaget och har inte utretts förrän nu. Länsstyrelsen anser att det inte kan anses vara en omständighet som inte kunde förutses när villkoret gavs.

#### Sigtuna kommun

Sigtuna kommun medger Swedavias förstahandsyrkande. Kommunen förutsätter dock att Swedavia då det är möjligt med hänsyn tagen till kapacitetsbehov, flygsäkerhet och väderförhållanden vidtar nödvändiga åtgärder så att lågfartstrafik inte onödigtvis överflyger Märsta tätort.

Historiskt är det få klagomål från boende i Märsta över buller från lågfartstrafiken, trots att bullernivåerna ligger mellan 65-70 dB(A). Sigtuna kommun har därför tidigare inte drivit frågan om buller från lågfartstrafiken. Kommunen anser mot bakgrund av de förändrade omständigheter som Swedavia anfört att det finns skäl för omprövning av villkoret. Kommunen delar Swedavias bedömning att det inte är ett realistiskt alternativ att leda lågfartstrafiken mellan Rosersberg och Märsta eller öster om Rosersberg. Villkor 5 i dess nuvarande utformning innebär betydande kapacitetsproblem för Arlanda flygplats. Kommunen anser att Swedavias yrkanden är rimliga och bör medges. Överflygningarna över Märsta bör dock undvikas i de fall det är möjligt med hänsyn tagen till kapacitetsbehov, flygsäkerhet och väderförhållanden.

#### Upplands Väsby kommun

Swedavias i detta mål framställda yrkande var uppe till prövning i tillståndsprocessen, såväl i lägre som i högre instans. Vid den samlade prövning som gjordes av verksamheten kom båda instanserna fram till att 65 dB(A) var en rimlig nivå. Kommunen anser att Swedavias ansökan om ändring av villkor 5 så kort tid efter det att frågan har prövats i två instanser innebär en tveksam användning av samhällets resurser. Kommunen ifrågasätter även om de legala förutsättningarna för villkorsändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken föreligger.

Kommunens inställning är att ingen ökad risk för försämring i flygbullerhänseende kan tillåtas i kommunen. Skulle domstolen finna att det finns förutsättningar att medge en ändring av villkor 5 bör villkoret formuleras på följande sätt för att inte ytterligare bullerstörningar ska kunna drabba Upplands Väsby tätort: ”Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl 06-22) utan att följa SID. Tätorter inom en radie på 8,0 km från punkten Lat N 59 39 12 Long E 17 54 51 får dock inte överflygas under höjden 1 000 m MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A). Tätorter utanför en radie på 8,0 km från punkten Lat N 59 39 12 Long E 17 54 51 får inte överflygas under höjden 1 000 m MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 65 dB(A)”.

Vallentuna kommun

De skäl som Swedavia anför i ansökan har redan beaktats av Mark- och miljööverdomstolen i mål nr M 11706-13. MÖD har, utifrån de skäl som Swedavia nu anför på nytt, redan gjort en intresseavvägning mellan intresset för miljön och människors hälsa å ena sidan och samhällsnyttan av Swedavias verksamhet å andra sidan. Bullerförordningens ikraftträdande förändrar inte att MÖD funnit det utrett att många människor upplever sig störda vid en maximal ljudnivå om 70 dB(A) och att villkoret ska utformas i enlighet därmed. Att Swedavia till synes först efter MÖD:s dom utrett vilken betydelse villkor 5 har för rådande förhållanden innebär inte att fråga är om nya oförutsedda händelser. Det faktum att stigkraven för R16 skärptes i september 2014, dvs. före huvudförhandlingen i MÖD, ska inte beaktas. Vallentuna kommuns uppfattning är att Swedavia inte anført tillräckliga skäl för att villkor 5 ska ändras. Om villkoret ändå ändras ska det i stället för Swedavias förslag ha följande lydelse: ”Låg fartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06-22) utan att följa SID. Tätorter får dock inte överflygas om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A). Nattetid gäller också villkor 4, andra stycket”.

Bygg- och miljönämnden i Upplands-Bro kommun

Nämnden avstyrker ändring av villkor 5. Utifrån erfarenhet av buller ger ljudnivåer över 60 dB(A) på marken störningsproblem. Nämnden vidhåller den uppfattning som framförts vid tillståndsprövningen, att ljudnivåerna bör hållas närmare 60 dB(A) tills flygplanen passerat bullerkänsliga områden.

Föreningen Väsbybor mot flygbuller

Mark- och miljööverdomstolen har nyligen prövat och avslagit bolagets begäran. Föreningen yrkar därför att bolagets första- och andrahandsyrkanden om villkorsändring avslås. Problematiken kring Bromma flygplats och skjutområde R16 har inte ändrats sedan tidigare. Swedavia har i tillståndsansökan samt i inlägga till ansökningsmålet introducerat vad förordningen (2015:216) innehåller. Swedavia har inte gjort ett grundligt utredningsarbete. Bolaget har analyserat endast tre alternativ och menar att bara ett alternativ, direkt sväng över tätorten genererande

mer än 65 dB(A), är operativt möjlig. Det finns minst ett alternativ till att utreda, nämligen ett som innehåller bolagets i tillståndsdomen tilldelade utredningsuppdrag U3 (införande av NADP).

Tillståndet från början, 1993, hade 60 dB(A) som maximalt värde på marken för avvikelser från SID. Detta värde ändrades efter en framställan från dåvarande LfV till 70 dB(A), men detta var också åtföljt av kravet att störningen skulle vara orsakad av kapacitets- eller säkerhetsskäl. I det nya tillståndet från 2014 har således maximalt bullervärde på marken generellt *höjts* från 60 till 65 dB(A) för att få avvika från SID.

Genom att snabbt komma upp till en relativt hög höjd minskar bullerexponeringen på marken nära startplatsen och villkorets bullerkrav för att få lämna SID och flyga över tätorten uppfylls efter kortare flugen distans. För den bedömningen måste det utredas från vilken höjd olika flygplanstyper genererar 65 dB(A) på marken.

Swedavia anger i sin ansökan enbart att en direktsväng ger mer än 65 dB(A), men mindre än 70 dB(A) över tätorten. Efter bullerkravet på 65 dB(A) har höjden 1 000 m en avgörande betydelse då tätorten vid uppnåendet av den höjden kan överflygas oaktat bullernivå. Underlag saknas för att kunna göra bedömningen vilka och hur många plan som behöver komma upp till 1 000 m för att uppfylla villkorskravet.

Swedavia har introducerat en procedur som innebär ”snäv sväng” för att undvika tätorten Märsta. Det kan vara en variant för några flygplanstyper i någon undergrupp lågfartsflygplan, med dålig stigförmåga men med goda svängegenskaper. En utredning bör kunna ge svar på om det är möjligt att, för det fåtal maskiner det kan vara fråga om, går att tillämpa sväng över tätorten som innehåller villkor 5 eller göra beroende starter som inte kommer i konflikt med landande och i så fall om det föreligger en kapacitetskostnad.

Sammantaget konstateras att det mest uppenbara alternativet att innehålla villkor 5 inte har utretts, att bolaget inte har kunnat påvisa något nytt som inte har varit känt sedan tidigare, att Mark- och miljööverdomstolen nyligen har prövat sökt

ändringsyrkande och att villkor 5 i sin nuvarande lydelse inte behöver leda till minskad kapacitet för flygplatsen.

#### G och ST (boende i Sollentuna)

Det är helt oacceptabelt att tillmötesgå Swedavias ansökan. Redan idag är flygets påverkan på det dagliga livet synnerligen påtaglig. Boende i tätorter som norra Sollentuna och Upplands Väsby är i hög grad påverkade. De medicinska effekterna på människor av flygbuller finns vetenskapligt undersökt och dokumenterat.

#### **BEMÖTANDE**

Swedavia har i bemötande av yttrandena anfört bl.a. följande.

Det är uteslutande Märsta och Rosersbergs tätorter i Sigtuna kommun som regelmässigt överflygs av lågfartstrafik och där ljudnivån på marken kan ligga i intervallet 65-70 dB(A). Inga tätorter i någon annan kommun överflygs i normalfallet av lågfartstrafik vid dessa ljudnivåer. Villkor 5 har således ingen praktisk betydelse för boende i tätorter i t.ex. Upplands Väsby kommun, Vallentuna kommun, Upplands-Bro kommun eller Sollentuna kommun.

Bedömningen att kapacitetstappet skulle uppgå till ca 10 procent med dagens utformning av villkor 5 gjordes i samband med huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen. Det omfattande utredningsarbete som därefter vidtagits visar att det med nuvarande villkor 5 överhuvudtaget saknas en lösning som medger att flygplatsen kan hantera lågfartstrafiken utan att regelmässigt åberopa undantagsbestämmelsen i villkor 14.

Det ökade stigkravet kopplat till R16 publicerades så sent som två veckor före huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen. Med beaktande av att Swedavias utredningsarbete och framtagandet av ett komplett material för ansökan om nytt miljötillstånd företogs under sex år kan det inte anses rimligt att en förändring som skedde i princip samtidigt som den sista huvudförhandlingen i målet inte skulle kunna anses utgöra en ny omständighet.

Swedavia bestrider de alternativa utformningar av villkor 5 som Upplands Väsby kommun och Vallentuna kommun föreslagit.

Den konsult som Naturvårdsverket har anlitat har inte kompetens inom flygtrafikledning, luftrums- och procedurkonstruktion eller flygsäkerhetsbedömningar för flygtrafiktjänsten. Swedavia kan inte utläsa att promemorian är kvalitetsgranskad av någon med adekvat kompetens. Promemorian bygger på lösa påståenden om vad man ”bör” eller ”skulle kunna” göra utan förankring i regelverk eller operativ verksamhet.

Föreningen Väsbybor mot flygbuller föreslår att lågfartsoperatörerna ska tillämpa NADP 1 för att snabbare nå höjden 1 000 m MSL och därefter tillåtas överflyga tätort. Tillämpning av NADP 1 skulle inte ge det homogena beteende hos flygplansflottan som föreningen tycks tro. Samma problematik med fartskillnader mellan snabbare och långsammare flygplanstyper, och därmed separationsproblem, föreligger oavsett tillämpning av NADP 1 eller inte.

#### **UTREDNING OCH HANDLÄGGNING**

Swedavia har gett in en teknisk beskrivning över hantering av lågfartstrafik i enlighet med villkor 5 samt en flygsäkerhetsbedömning av föreslagna alternativ för hantering av villkor 5.

Naturvårdsverket har gett in en promemoria upprättad av Vernamack AB.

Mark- och miljödomstolen har hållit huvudförhandling den 25 maj 2016.

Vid huvudförhandlingen har Swedavia, biträtt av Luftfartsverket, närmare redogjort för ansökan och den problematik som föranlett densamma.

Naturvårdsverket (biträtt av Bengt Moberg från Vernamack AB),  
Transportstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Sigtuna kommun, Upplands



Väsby kommun, Vallentuna kommun, och Föreningen Väsbybor mot flygbuller har utvecklat sina ståndpunkter.

## DOMSKÄL

### Rättsliga utgångspunkter

Enligt 24 kap. 8 § 2 miljöbalken får tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren besluta att ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om det är uppenbart att villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom en lagändring som trädde i kraft den 7 januari 2013 (SFS 2012:907). Genom den lagändringen gjordes endast språkliga ändringar i den tidigare lagtexten.

I Bs m.fl. kommentar till bestämmelsen (Zeteo) anføres bl.a. följande.

Som framgår av andra punkten är dock förutsättningarna för mildring begränsade: det ska vara uppenbart att villkoret inte behövs eller är onödigt strängt, eller också ska det ha tillkommit nya oförutsedda omständigheter. Man kan t.ex. tänka sig att det företag som tillståndet avser drabbas av oväntade arbetssvårigheter. I detta fall krävs inte uppenbarhet för att villkor ska mildras, även om man naturligtvis bör fordra ganska starka skäl för att slå av på kraven när det gäller mera miljöfarliga verksamheter. Bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren, och praxis är allmänt sett sträng. I tidigare myndighetspraxis rörande regeln i ML höll man strikt på att de oförutsedda omständigheterna verkligen skulle vara nya, inte ha sin grund i händelser som inträffat i förfluten tid; däremot ansågs bl.a. en lågkonjunktur som lett till en svår ekonomisk situation för tillståndshavaren kunna grunda omprövning.

Från rättspraxis kan rättsfallet NJA 2010 s. 77 nämnas. I det fallet prövade Högsta domstolen en ansökan från Luftfartsverket om ändring av ett utsläppsvillkor i tillståndet för verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats. Ansökan grundades på bestämmelsen i 24 kap. 8 § miljöbalken. Högsta domstolen gjorde bl.a. följande

uttalanden angående förutsättningarna för att mildra villkoret med stöd av bestämmelsen.

8. Syftet med 24 kap. 8 § MB är att ge tillståndshavaren möjlighet att, under där närmare angivna förutsättningar, åstadkomma villkorsändringar utan att behöva söka nytt tillstånd på andra villkor. Både bestämmelsens utformning och dess förarbeten ger vid handen att en ansökan om att ett villkor ska upphävas eller mildras ska behandlas restriktivt. (Se SOU 1966:65 s. 324 f., prop. 1969:28 s. 280, SOU 1996:103 s. 286 f. och prop. 1997/98:45 del 2 s. 259 f. samt Bjällås och Rahm, Miljöskyddslagen, 2 uppl. 1996 s. 135; jfr MÖD 2002:6 och 56 samt 2004:1.)

18. Luftfartsverket har framhållit de negativa konsekvenser som ett bibehållande av det nuvarande villkoret skulle innebära för flygtrafiken vid Stockholm-Arlanda flygplats. HD ifrågasätter i och för sig inte påståendet om att det nuvarande villkoret kan få återverkningar på flygverksamheten, även om Luftfartsverkets ansvar för gränsvärdet till synes inte är riktigt så omfattande som verket tycks utgå ifrån. Förevarande mål gäller dock möjligheterna till omprövning av ett villkor i ett redan fattat tillståndsbeslut med de relativt strikta förutsättningar som anges i gällande regelverk.

19. När det gäller att fastställa villkor i samband med att ett nytt tillstånd meddelas är förutsättningarna annorlunda. Inom ramen för ett tillståndsärende kan många av de omständigheter som Luftfartsverket åberopat beaktas och vägas mot andra intressen (jfr NJA 2004 s. 421). Om det generellt sett ska ske en vidgning av möjligheterna att få tillstånd en mildring av villkor i ett redan meddelat tillstånd bör detta naturligen ske genom att lagstiftningen ändras. Däremot är det inte förenligt med de gällande och förhållandevis restriktiva reglerna i 24 kap. 8 § MB att lägga omständigheter av det aktuella slaget till grund för en mildring av de villkor som enligt nuvarande tillstånd finns för verksamheten.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att lagstiftningen sedan Högsta domstolens dom inte har ändrats på ett sådant sätt att möjligheterna att med stöd av 24 kap 8 § miljöbalken få tillstånd en mildring av villkor i ett redan meddelat tillstånd har vidgats.

#### Den tidigare tillståndsprövningen

Som redovisats ovan avser Swedavias ansökan om omprövning villkor 5 i den deldom som meddelades av mark- och miljödomstolen den 27 november 2013 och som överprövades av Mark- och miljööverdomstolen i dom den 21 november 2014.

I deldomen den 27 november 2013 (s. 234) anförde mark- och miljödomstolen följande när det gällde villkor om avveckling av lågfartstrafik.

Domstolen anser att Swedavias förslag till villkor kan godtas med den begränsningen att 65 dB(A) som beräknad maximal ljudnivå vid mark ska gälla vid överflygning av tätorter under höjden 1 000 m MSL, i linje med vad domstolen anger ovan om möjlighet att avvika från SID. Detta innebär även att nattetid får lågfartstrafiken, på samma sätt som övriga flygplan, lämna SID när de alstrar en bullernivå på marken som understiger maximal ljudnivå 65 dB(A). Begreppet tätort definieras i denna dom i enlighet med SCB:s definition av tätort.

Med anledning av hänvisningen till vad som anförts om möjligheten för annan trafik än lågfartstrafik att avvika från SID bör även detta redovisas. I denna fråga anförde mark- och miljödomstolen bl.a. följande (s. 232).

Swedavias förslag om när flygplan ska få möjlighet att lämna SID innebär en förändring jämfört med gällande villkor och medför en ökad bullerbelastning över områden som inte tidigare varit utsatta för buller från avgående flyg. Domstolen anser att det för den sökta verksamheten är av särskilt stor vikt att begränsa bullerspridningen över områden utanför flygvägarna och att säkerställa att maximal ljudnivå 70 dB(A) i marknivå inte överskrids. Därmed måste hänsyn tas till de redovisade variationerna mellan uppmätta ljudnivåer och beräknade ljudnivåer vid mark.

Vad gäller minskade utsläpp av koldioxid instämmer domstolen i Naturvårdsverkets synpunkter att minskningen av fossil koldioxid, 1 000 ton, med Swedavias förslag till villkor, är relativt marginell jämfört med verksamhetens totala utsläpp av fossil koldioxid på 432 000 ton per år och inte motiverar en ökad bullerspridning. Vid en samlad bedömning anser domstolen att möjligheten att avvika från SID bör regleras på sådant sätt att flygplan bör få möjlighet att lämna SID vid beräknad maximal ljudnivå 65 dB(A) vid marknivå. Vid osäkerhet om ett flygplans bulleremission bör detta hanteras i klassen "övrigt" som följer SID till 2 000 m MSL.

I Mark- och miljööverdomstolen yrkade Swedavia att villkor 5 skulle ändras och ges följande lydelse:

Lågfartstrafik får avvecklas dag- och kvällstid (kl. 06-22) utan att följa SID.  
Tätorter\* får dock inte överflygas under höjden 1 000 m MSL om den maximala ljudnivån på marken överstiger 70 dB(A).

\* Den utbredning som tätorterna har enligt SCB:s definition vid tidpunkten för inlämnande av ansökan (1 maj 2011).

Mark- och miljööverdomstolen anförde i sina domskäl (s. 56-58) bl.a. följande i ett samlat avsnitt beträffande flygvägar för avgående trafik och bullernivåer (villkor 4 och 5).

#### *Villkor 4*

Swedavia har anfört att det av mark- och miljödomstolen föreskrivna kravet om att den maximala ljudnivån på marken måste understiga 65 dB(A) för att flygplanen ska få avvika från SID vid en lägre höjd än 2 000 m MSL är onödigt strängt och att det är svårt att bedöma konsekvenserna av villkoret eftersom hela flygvägssystemet är baserat på maximal ljudnivå 70 dB(A). Swedavia har också anfört att det ur miljösynpunkt är positivt om flygplanen kan ta en kortare flygväg eftersom det minskar utsläppen till luft.

Det villkor som gällt fram till den nuvarande prövningen innebär en skyldighet att följa SID till 1850 m MSL (villkor 2 i Koncessionsnämndens beslut 1998-09-07 nr 109/98). Koncessionsnämndens beslut innebär en mildring av det villkor som dittills gällt och som hade inneburit en skyldighet att följa flygvägen intill 30 km från banändan, vilket motsvarade en maximal ljudnivå på marken om cirka 60 dB(A). Koncessionsnämndens beslut att mildra villkoret motiverades dels med att skyldigheten att följa SID till 1850 m MSL innebär en viss marginal till 70 dB(A) samt att Luftfartsverket genom det allmänna villkoret var bundet vid sina uppgifter om att möjligheten till avvikelse från SID innan 30 km tillryggalagts skulle utnyttjas som undantag (s. 87). Mot denna bakgrund är det svårt att förstå Swedavias invändning om att hela det befintliga flygvägssystemet är baserat på maximal ljudnivå 70 dB(A).

Krav på att följa flygvägar till en viss angiven punkt syftar till att skydda bebyggelse mellan flygvägarna. I likhet med mark- och miljödomstolen anser Mark- och miljööverdomstolen att det är av stor vikt att begränsa bullerspridningen från verksamheten vid Arlanda. Eftersom områden kring flygplatsen är attraktiva för exploatering är det också viktigt att ha ett förutsägbart flygrörelsemönster som underlättar kommunernas planeringsmöjligheter.

Med hänsyn till att många människor enligt den utredning som presenterats i målet upplever sig störda vid en maximal ljudnivå om 70 dB(A) instämmer Mark- och miljööverdomstolen i vad mark- och miljödomstolen har anfört om att det är viktigt att säkerställa att maximal ljudnivå 70 dB(A) i marknivå inte överskrids och att hänsyn ska tas till de redovisade variationerna mellan uppmätta ljudnivåer och beräknade ljudnivåer vid mark. Swedavia har åtagit sig att vid beräkningen av maximal ljudnivå 70 dB(A) ha sådana marginaler att beräknad ljudnivå som medelvärde kommer att uppgå till 67 dB(A). Om en marginal ska tillämpas bör det av villkoret framgå hur den ska beräknas. Med hänsyn till att en sådan villkorskonstruktion skulle bli relativt komplicerad är det lämpligare att säkerställa en marginal genom att i villkoret föreskriva ett decibelvärde som beaktar variationerna mellan uppmätta och beräknade ljudnivåer. Det kan vidare konstateras

att den genomsnittliga skillnaden mellan vad Swedavia, genom marginalerna, har åtagit sig och det av mark- och miljödomstolen föreskrivna villkoret endast är 2 dB(A). En så liten skillnad kan knappast ha någon betydande inverkan på flygverksamheten.

Vid en avvägning mellan å ena sidan betydelsen av att skydda bebyggelse mellan flygvägarna mot buller och att ha förutsebara flygvägar, och å andra sidan behovet av att minska utsläppen till luft från flygplan genom kortare flygvägar, bör företräde ges till de förstnämnda intressena. Det av mark- och miljödomstolen föreskrivna villkoret att flygplan får lämna SID när bullernivån på marken understiger maximal ljudnivå om 65 dB(A) innebär en rimlig avvägning mellan de olika intressena. Villkor 4 bör därmed inte ändras i detta avseende. Mark- och miljööverdomstolen återkommer till frågan om vilken bullerberäkningsmetod som bör användas.

#### *Villkor 5*

Villkor 5, som föreskriver att lågfartstrafik inte får överflyga tätorter om den maximala ljudnivån på marken överstiger 65 dB(A), har överklagats av Swedavia och Naturvårdsverket. På motsvarande sätt som för villkor 4 har Naturvårdsverket yrkat att den maximala ljudnivån ska ändras till 60 dB(A), medan Swedavia har yrkat att ljudnivån ska vara 70 dB(A). Swedavia har anfört att villkor 5 innebär en nedsättning av kapaciteten i de fall jetflygplan ska starta efter lågfartstrafik.

Det har inte framkommit några skäl som motiverar ett strängare villkor för lågfartstrafiken än vad som enligt villkor 4 gäller för jetflygplan, varför Naturvårdsverkets yrkande ska avslås. Vad Swedavia har anfört om risk för kapacitetsnedsättning kan inte anses väga tyngre än vikten av att minska bullerspridningen över tätorter. Sammantaget bör inte heller villkor 5 ändras i detta hänseende.

#### Mark- och miljödomstolens bedömning i detta mål

*Är det uppenbart att villkor 5 är strängare än nödvändigt?*

Swedavia har i målet yrkat att bullernivån i villkor 5 ska bestämmas till maximalt 70 dB(A) i stället för av Mark- och miljööverdomstolen i tillståndsdomen föreskrivna 65 dB(A). Som redovisats ovan framställde Swedavia samma yrkande i Mark- och miljööverdomstolens mål. Som också framgick ovan förde Mark- och miljööverdomstolen ett utförligt resonemang i frågan och landade i slutsatsen att en bullernivå om maximalt 65 dB(A) för såväl jetflygplan som för lågfartstrafiken innebar en rimlig avvägning mellan olika inblandade intressen. Vad Swedavia särskilt beträffande lågfartstrafiken hade anfört om risk för kapacitetsnedsättning kunde inte anses väga tyngre än vikten av att minska bullerspridning över tätorter.

Mark- och miljööverdomstolens dom vann laga kraft den 25 maj 2015. Ansökan i detta mål gavs in den 30 november 2015, dvs. bara drygt ett halvår senare och innan tillståndet hade tagits i anspråk. Utrymmet för mark- och miljödomstolen att i en sådan situation finna *uppenbart* att villkoret är strängare än nödvändigt måste anses vara mycket litet.

Mark- och miljödomstolen har i och för sig inte någon anledning att ifrågasätta innehållet i den utredning om hantering av lågfartstrafik i enlighet med villkor 5 och flygsäkerhetsbedömning av föreslagna alternativ för denna som Swedavia presenterat. Av utredningen och flygsäkerhetsbedömningen framgår att den i villkor 5 föreskrivna bullernivån medför betydande svårigheter att hantera lågfartstrafiken enligt vad Swedavia närmare redogjort för. Det kan dock noteras att Swedavia inte i detta mål har gett in någon mer omfattande utredning angående de motstående intressen som villkor 5 avser att skydda, alltså ifråga om buller. Den tillgängliga utredningen kan inte anses ge stöd för att det skulle vara uppenbart att villkor 5 är strängare än nödvändigt.

Swedavia har åberopat förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader, som trädde i kraft den 1 juni 2015. Av 1 § i förordningen framgår bl.a. att den handlar om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Enligt 6 § i förordningen bör buller från flygplatser inte överskrida 55 dB(A) FBN<sup>1</sup> och 70 dB(A) maximal ljudnivå flygtrafik vid en bostadsbyggnads fasad. Det finns inte något som hindrar att en tillståndsmyndighet föreskriver om strängare bullervillkor än enligt förordningen. Detta framgår bl.a. av Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 april 2016 i mål nr M 5962-15, som gällde tillstånd till verksamheten vid Landvetters flygplats. Enligt uppgift vid huvudförhandlingen i detta mål har domen visserligen inte vunnit laga kraft men mark- och miljödomstolen anser att det ändå finns skäl att hänvisa

---

<sup>1</sup> Med FBN avses en medelljudnivå för flygtrafik, beräknad som ett frifältsvärde, för årsmedeldygn som utgörs av årsmedeldag, årsmedelkväll och årsmedelnatt med ett tillägg om 5 dB(A) på ljudnivå för kväll och 10 dB(A) på ljudnivå för natt.

till den. Vad Swedavia anfört om den aktuella förordningen innebär inte att det är uppenbart att villkor 5 är strängare än nödvändigt.

Swedavia har även gjort gällande att villkor 5 medför en indirekt begränsning av den tillståndsgivna volymen på 350 000 flygrörelser årligen. Tillståndet togs i anspråk i januari 2016. Det har inte i målet presenterats någon utredning som visar att villkor 5 faktiskt har inneburit en sådan begränsning som påstås.

Inte heller vad Swedavia har anfört om EU:s marknadstillträdesförordning eller i övrigt innebär att det kan anses uppenbart att villkor 5 är strängare än nödvändigt. Det finns således inte förutsättningar att ändra villkoret på den grunden.

*Påkallas ändringen av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs?*

Enligt lagtexten ska ändringen *påkallas* av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. Det måste alltså finnas någon form av orsakssamband mellan de nya omständigheter som åberopas och den ändring som begärs för att bestämmelsen ska kunna tillämpas.

Mark- och miljödomstolen har uppfattat att ansökan om villkorsändring framförallt är föranledd av utredningar som Swedavia och Luftfartsverket utfört förhållandevis kort tid efter Mark- och miljööverdomstolens dom. Det som framkommit vid utredningarna kan enligt mark- och miljödomstolens mening inte anses utgöra sådana omständigheter som avses i 24 kap. 8 § miljöbalken. Det har inte saknats möjlighet för Swedavia att utföra de aktuella utredningarna och åberopa dessa redan i tillståndsprocessen. I vart fall i samband med överklagandet av mark- och miljödomstolens dom kan det också ha funnit anledning för Swedavia att göra detta för att tillvarata sina intressen. De svårigheter som villkor 5 medfört när det gäller hanteringen av lågfartstrafiken måste rimligen ha varit synbara för Swedavia även utan djupare utredning och analys. Detta gäller särskilt det förhållandet att lågfartstrafiken med det föreskrivna villkoret inte längre kunde avvecklas över Märsta tätort, men även problemen med att hantera lågfartstrafiken på samma SID som jettrafiken.

Swedavia har som en omständighet som inte förutsågs när tillståndet gavs åberopat det ökade stigkravet kopplat till övnings- och skjutfältet R16. Vid huvudförhandlingen i detta mål har Swedavia uppgett att förändringen av stigkravet publicerades i Notam (Notice to Airmen) i slutet av september 2014 och att publiceringen föregicks av en beslutsprocess där Försvarsmakten, Luftfartsverket och Swedavia var inblandade. Huvudförhandlingen i Mark- och miljööverdomstolen hölls senare, den 7-9 oktober 2014, och domen meddelades den 21 november 2014. Det kan därför ifrågasättas om det ökade stigkravet kan anses vara en sådan omständighet som inte förutsågs när tillståndet gavs. Med hänsyn till att publiceringen skedde så kort tid före huvudförhandlingen och komplexiteten i frågorna skulle omständigheten i och för kunna godtas. Det har dock i målet framkommit att möjligheten för Swedavia att låta lågfartstrafiken följa SID ändå har varit starkt begränsad på grund av dels svårigheterna med att hantera lågfartstrafiken i samma område som den snabbare jettrafiken, dels närheten till Bromma Stockholm Airport. Det ökade stigkravet kopplat till R16 har alltså inte haft någon avgörande betydelse när det gäller förutsättningarna för att innehålla villkor 5 genom att följa SID. Den ändring av villkor 5 som begärts i målet kan således inte anses ha påkallats av den åberopade omständigheten.

Swedavia har även i detta sammanhang åberopat förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Som angetts ovan trädde förordningen i kraft den 1 juni 2015, dvs. efter Mark- och miljööverdomstolens dom. Förordningen hade dock föregåtts av utredningsarbete (se bl.a. SOU 2013:67, Flygbuller och bostadsbyggande, som presenterades i oktober 2013 och remitterades kort därefter). Även när det gäller denna omständighet är det alltså tveksamt om den inte förutsågs när tillståndet gavs. Under alla förhållanden har förordningen inte på något sätt ändrat förutsättningarna när det gäller Swedavias möjligheter att innehålla villkor 5. Den har inte heller haft någon sådan påverkan på den tillståndsgivna flygplatsverksamheten i övrigt att den i målet begärda villkorsändringen kan anses ha påkallats av förordningens ikraftträdande. I sammanhanget kan nämnas att Högsta domstolen i det ovan redovisade rättsfallet NJA 2010 s. 77 inte godtog



ändrade rättsliga förutsättningar (att Sverige sedan tillståndet gavs hade kommit att lyda under det EU-rättsliga regelverket) som en sådan omständighet som motiverade en ändring av det aktuella villkoret.

Någon annan oförutsedd omständighet som skulle kunna påkalla villkorsändring har inte framkommit. Det finns således inte heller på denna grund förutsättningar att ändra villkoret.

*Sammanfattning m.m.*

Mark- och miljödomstolen ifrågasätter inte att villkor 5 i dess nuvarande lydelse medför betydande svårigheter för Swedavia att hantera lågfartstrafiken vid Stockholm Arlanda Airport. Mark- och miljödomstolen saknar dock rättsliga möjligheter att med stöd av 24 kap. 8 § miljöbalken ändra villkoret på det sätt bolaget begärt. Detta gäller såväl det i första hand framställda yrkandet som andrahandsyrkandet. Yrkandena ska därför avslås. Vid denna bedömning saknas det skäl att pröva frågan om verkställighetsförordnande.

Föreningen Väsbybor mot flygbuller har i en inlägga begärt att domstolen ska uttala sig i fråga om Swedavias tolkning av villkor 14 i deldomen den 27 november 2013. Domstolen saknar anledning att uttala sig i frågan inom ramen för prövningen i detta mål.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga (DV425)

Överklagande senast den 6 juli 2016. Prövningstillstånd krävs.

Magnus Hjort

Jan-Olof Arvidsson

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Magnus Hjort, ordförande, och tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson samt de särskilda ledamöterna Dan Björklund och Agneta Melin.