



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 0617

DOM
2013-02-28
Stockholm

Mål nr
P 3664-12

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2012-04-03 i mål nr P 2661-11,
se bilaga A

KLAGANDE

SAAB AB

Ombud: T U

MOTPART

Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden i Linköpings kommun

SAKEN

Detaljplan för kvarteret X m.fl. i Linköpings kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Mark- och miljööverdomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 1057970

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

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Saab AB har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska undanröja mark- och miljödomstolens dom och upphäva teknik- och samhällsbyggnadsnämndens beslut att anta detaljplan för kvarteret X m.fl. i Linköpings kommun.

Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden i Linköpings kommun har bestritt yrkandet.

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

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

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

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

Flygplatsen är av riksintresse för kommunikationer. Riksintresset omfattar inte bara flygplatsen, utan även flygplatsens funktion, som kan säkras endast om ett större område än själva flygplatsen fredas från bostadsbebyggelse. Även ett omgivande influensområde, nuvarande och framtida, ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller förhindra en utveckling av flygplatsen och dess verksamhet.

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

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

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

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

Saab startade sin verksamhet i Tannefors 1937 i en omgivning som utgjorde landsbygd. Den utveckling som därefter har förekommit har kunnat godtas men Saab anser det inte möjligt eller lämpligt att tillåta ytterligare etablering i närområdet.

Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden i Linköpings kommun

I princip hela tätorten Linköping berörs av maximala flygbullernivåer överstigande 70 dB(A). En strikt tillämpning av flygbullerfrågan i enlighet med Naturvårdsverkets allmänna råd skulle starkt hämma stadens och regionens tillväxt. Samtidigt skulle stadens utbyggnad bli allt mer utspridd, vilket skulle försämra möjligheterna till ett hållbart samhällsbyggande. En avvägning mellan olika allmänna intressen och olika miljö- och hälsofrågor är därför nödvändig.

Kommunen har valt att arbeta med utgångspunkt från Boverkets allmänna råd. Detta har varit naturligt då dessa råd uttryckligen avser planering och bygglovsprövning, är av senare datum än Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och enligt Linköpings kommun utgör en rimlig avvägning mellan olika intressen. Kommunen anser att man bör tillämpa Boverkets allmänna råd även för skolor och förskolor.

Kommunen bedömer att det skulle få mycket vittgående konsekvenser för den sociala situationen i en stadsdel, eller i det här fallet större delen av kommunens centralort, om det inte är möjligt att starta ny förskoleverksamhet till följd av flygbullerstörningar. Kommunens ambition är att kunna erbjuda skolplatser i den egna stadsdelen och menar att det finns en tydlig geografisk bundenhet mellan förskolor och bostäder. Förskolor kan inte med självklarhet lokaliseras på andra, mindre bullerstörda platser.

Vad gäller riksintresset är Saabs flygplats utpekad som riksintresse enbart för den civila flygverksamheten. De bullernivåer som den civila flygfarten i gällande tillstånd ger upphov till, överskrider inte gällande riktvärden för flygbuller i det aktuella planområdet.

Linköpings kommun delar Saabs bedömning att bolagets verksamhet ska betraktas som försvarsrelaterad. Undantagen avseende maxbullernivåer för försvarsrelaterad verksamhet i Boverkets allmänna råd är därmed tillämpbara för Saabs flygplats.

Den aktuella detaljplanen innebär att en förskoleverksamhet som bedrivits i tjugio år i ett bostadshus i stadsdelen Tannefors permanentas. Planen innebär ingen ny byggnad utan att ett antal bostadslägenheter istället används som förskola. Den föreslagna

förändringen påverkar inte hindersfriheten och flygbullernivåerna understiger FBN 55 dB(A) både för flygverksamheten totalt och för den civila verksamheten. Därmed kan planen inte anses påverka riksintresset. Dessutom understiger maxbullernivån kopplad till den civila verksamheten 70 dB(A). Planen påverkar därmed knappast riksintresset även om man beaktar frågan med utgångspunkt från de riktvärden som Naturvårdsverket rekommenderar.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

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

Enligt 1 kap. 5 § och 5 kap. 2 § ÄPBL har kommunen vid utformningen av en detaljplan att ta hänsyn såväl till allmänna som enskilda intressen, liksom till befintliga bebyggelseförhållanden, som kan komma att påverkas av planen. Det gäller även områden i anslutning till planområdet. Saab har tillstånd genom ett beslut 1990 av Koncessionsnämnden för miljöskydd att bedriva verksamhet vid Linköpings flygplats motsvarande 50 000 flygrörelser per år. Bullret från flygverksamheten reglerades vid den prövningen enbart genom allmänt formulerade villkor om antal flygrörelser, tider för dessa och deras fördelning mellan olika flygplanstyper (villkor 22) samt om flygvägar (villkor 23). Bolaget ålades också att utreda bullerimmissioner vid bostäder och förutsättningarna för att minska dessa (villkor 25).

Frågan i målet är om Saabs intresse av att bedriva verksamheten vid flygplatsen påverkas av den i detaljplanen föreslagna bebyggelsen. För att en detaljplan ska anses inkräkta på Saabs tillståndsgivna intresse av industriell verksamhet med provflygningar m.m. och därmed utgöra en olämplig lokalisering enligt ÄPBL, krävs att planen efter det tänkta genomförandet på ett oskäligt sätt kan förväntas påverka Saabs möjlighet att bedriva verksamhet enligt nu gällande tillstånd.

Detaljplanen för kvarteret X m.fl. i Linköpings kommun syftar till att skapa en permanent lösning för en förskoleverksamhet som redan finns på platsen. Enligt gällande detaljplan ska fastigheten nyttjas för bostadsändamål. Mark- och miljööverdomstolen anser att lämpligheten av lokaliseringen av en förskoleverksamhet

med hänsyn till en bullerstörning normalt bör bedömas på samma sätt som gäller för lokalisering av bostäder. Det finns i detta fall inte skäl att ställa strängare krav för en förskola än för bostadsändamål.

Då förskolan således kommer att bedrivas i en befintlig byggnad, som dessutom redan i dag är omgiven av bostadshus, finns enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning inte risk att den aktuella detaljplanen kan komma att utöka bebyggelsen i området på ett sätt som kan skada Saabs enskilda intresse av att fortsätta bedriva och utveckla sin verksamhet.

Det är i första hand länsstyrelsen som har att pröva om den föreslagna bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa genom att överpröva kommunens antagandebeslut enligt 12 kap. 1 § ÄPBL. Länsstyrelsen beslöt den 29 september 2010 att inte överpröva antagandebeslutet. Vad som därefter tillförts i målet ger inte Mark- och miljööverdomstolen anledning att göra en annan bedömning av frågan om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa.

Med bedömningen ovan om detaljplanens påverkan på Saabs enskilda intresse, samt om dess betydelse för hälsan, saknas skäl att utreda frågorna om vilka bullervärden som kan anses lämpliga och om Saabs verksamhet omfattas av något riksintresse.

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

Mark- och miljööverdomstolen tillåter att domen får överklagas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B.

Överklagande senast 2013-03-21

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

Föredragande har varit Olof Ekström.



VÄXJÖ TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2012-04-03
meddelad i
Växjö

Mål nr P 2661-11

KLAGANDE

Saab AB (publ)

Ombud: J G

MOTPART

Linköpings kommun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Östergötlands läns beslut 2011-06-09 i ärende nr 403-5791-10, se bilaga 1

SAKEN

Detaljplan för kv X m.fl, Linköpings kommun

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet

BAKGRUND

Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden i Linköpings kommun beslutade den 20 oktober 2010 att anta detaljplan för kv. X m.fl. Detaljplanen överklagades av SAAB AB till Länsstyrelsen i Östergötland som den 9 juni 2011 beslutade avslå överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Saab

SAAB AB (Saab) överklagar länsstyrelsens beslut och yrkar att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut undanröjer teknik- och samhällsbyggnadsnämndens beslut att anta detaljplanen. Till stöd för överklagandet vidhåller Saab det som tidigare ingetts till teknik- och samhällsbyggnadsnämnden och länsstyrelsen.

Detaljplanen ska upphävas på den grunden att den påtagligt skulle kunna försvåra utnyttjandet av det riksintresse som flygplatsen representerar. En utgångspunkt som borde ha övervägts mer ingående i kommunens detaljplanearbete är att flygplatsen är av riksintresse för kommunikationer och att Saab har ett gällande tillstånd att driva flygplats/flygverksamhet och detta inte är tidsbegränsat. Tillståndsbeslutet gäller enligt 24 kap. 1 § miljöbalken mot alla och envar. Flygbullerbelastningen i aktuellt område kan, som länsstyrelsen anmärker i sitt beslut, komma i konflikt med Naturvårdsverkets riktvärden.

Av miljömålet God bebyggd miljö och Naturvårdsverkets senaste allmänna råd (NFS 2008:6) om riktvärden för flygtrafikbuller och om tillståndsprovning av flygplatser framgår att bostadsbebyggelse inte bör förläggas till område där bullerbelastningen överstiger 70 dB(A) maximal ljudnivå, liksom att det av nyssnämnda allmänna råd inte framgår hur många bullerhändelser över angiven maximal ljudnivå som kan vara acceptabla. Inom nu aktuellt planområde kan så höga flygbullervärden utomhus som över 90 dBA maximal ljudnivå förekomma.

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

område än flygplatsen fredas från bostadsbebyggelse. Funktionsbegreppet innebär således att det inte bara är flygplatsområdet som ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen, utan även det omgivande influensområdet – nuvarande och framtida – ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller förhindra en utveckling av flygplatsen och dess verksamhet (se Boverkets beslut från 1999, dnr B411-670/98). Skyddet innebär att hänsyn måste tas till flygplatsens långsiktiga utbyggnadsbehov vid den fysiska planeringen så att konflikter mellan flygverksamheten och bebyggelseutvecklingen i kommunen kan undvikas. I det ligger att obehindrad användning av flygvägarna är en omistlig del av flygplatsfunktionen. Riksintresseskyddet tar inte heller endast sikte på att mark ska reserveras för anläggningen (flygplatsen). Markreservationen ska även innebära krav på hänsyn från andra verksamheter och bebyggelseutveckling, så att anläggningen kan brukas på ett rationellt sätt, se bl.a. förarbetsuttalanden till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (se sid 167 i prop. 1985/86:3). Därvid ska långsiktigheten spela roll och vissa marginaler i förhållande till beräknade bullerkurvor ska läggas in av försiktighetsskäl.

Kommunen är enligt 5 kap. 2 § plan- och bygglagen (ÄPBL) skyldig att vid detaljplanarbetet beakta befintlig bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden. Möjligheterna att nyttja flygfältet är av helt avgörande betydelse för att Saab ska kunna vidmakthålla och utveckla sin verksamhet med utveckling, utprovning och tillverkning av flygplanet JAS 39 Gripen och andra typer av flygburna system.

Flygplatsens läge är givet, liksom den verksamhet som bedrivs där. Verksamheten kan bli föremål för tillståndsprövning enligt 9 kap. miljöbalken för möjliggörande av utökad flygverksamhet; större flygplanstyper m.m. Ägaren till fastigheten där aktuellt planområde är beläget har vid köpet av fastigheten varit medveten om bullerbelastningen och måste vid sin planering och exploatering av fastigheten beakta detta. I detta ligger skyldigheten att respektera det starka rättsliga skydd som riksintresset har i förvarande fall (3 kap. 8 § miljöbalken och 2 kap. 1 § andra stycket ÄPBL). Att hänsyn ska tas till den som är först på plats framgår även bl.a. av 1 kap. 5 och 6 §§ och 3 kap. 2 § plan- och bygglagen.

Linköpings kommun

Linköpings kommun yrkar att Saabs överklagande ska avslås och anför bl.a. följande. Stora delar av Linköpings kommun och i princip hela tätorten Linköping berörs av maximala flygbullernivåer överstigande 70 dB(A). En strikt tillämpning av flygbullerfrågan i enlighet med Naturvårdsverkets allmänna råd, NFS 2008:6, skulle leda till att stadens utbyggnad skulle bli allt mer utspridd, vilket skulle försämra möjligheterna till ett hållbart samhällsbyggande. Någon form av avvägning mellan olika miljö- och hälsofrågor är därför nödvändig. Det är bekymmersamt att de statliga verken inte enats om en samstämmig vägledning för hanteringen av flygbullerfrågan. Samtidigt kan kommunen inte avvakta längre med sin översiktliga planering. I denna situation har kommunen valt att arbeta med utgångspunkt från Boverkets allmänna råd. Detta har varit naturligt då dessa råd uttryckligen avser planering och bygglovprövning, är av senare datum än Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och, enligt Linköpings kommun, utgör en klok avvägning mellan olika intressen.

Kommunfullmäktige i Linköpings kommun har den 8 juni 2010 antagit ”Gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping”, ”Översiktsplan för staden Linköping” samt ”Översiktsplan för Kallerstad”. Av samtliga översiktsplaner framgår att kommunens ställningstagande rörande lokalisering av bostäder inom flygbullerutsatta områden utgår från Boverkets allmänna råd, se t.ex. översiktsplan för staden Linköping sid 27: ”Boverkets allmänna råd 2009:1 om lokalisering av bostäder i områden utsatta för flygbuller tillämpas vid planering och byggande enligt PBL. För Linköpings del innebär Boverkets allmänna råd att bostäder inte bör lokaliseras inom område med mer än FBN 55 dB(A). Kommunens uppfattning är att Boverkets allmänna råd är en lämplig avvägning mellan hänsyn till bullerstörningar, hänsyn till försvarsrelaterad verksamhet och önskemål om att kunna utveckla staden.”

När översiktsplanerna antogs i juni 2010, beslutade kommunfullmäktige också att ställa sig bakom rapporten ”Miljö- och riskfaktorer i Linköpings kommun, underlag 2010”. Kommunen har i detta underlag kompletterat skrivningarna avseendekommunens inställning till Flygbuller i planeringen. I rapporten framgår att kommunen anser att man bör tillämpa Boverkets allmänna råd även för skolor och förskolor,

d.v.s. att Boverkets byggregler och FBN 55 dB(A) skall uppfyllas. Byggreglerna innebär att ekvivalentnivån 30 dBA skall klaras inomhus.

Kommunen konstaterar att det är en komplicerad fråga hur man ska förhålla sig till skolor, även förskolor, inom bullerstörda områden. Barn är känsliga och verksamheten på skolor sker till en del utomhus. Detta gäller i synnerhet barn i låg- och mellanstadiet samt i förskola. Vuxenstuderande samt gymnasie- och högstadieelever vistas inte utomhus i lika hög grad. Kommunen bedömer att det skulle få mycket vittgående konsekvenser för den sociala situationen i en stadsdel om det, till följd av miljöstörningar, inte är möjligt att bedriva förskoleverksamhet inom den. Kommunens inriktning är att alla barn skall kunna erbjudas en förskoleplats i den egna eller anslutande stadsdelar. Kommunens ambition är att också kunna erbjuda skolplatser i den egna stadsdelen för de lägre årskurserna. Denna ambition framgår av kommunens indelning av skolupptagningsområdena.

Av ”Riksintresse i Linköpings kommun” bilaga till ”Gemensam översiktsplan för Linköping och Norrköping” framgår kommunens syn på riksintressefrågan. Kommunen konstaterar att Linköpings flygplats är utpekad som riksintresse för luftfarten. Detta intresse avser således enbart den civila flygverksamheten. (Detta till skillnad från den militära verksamheten som är knuten till Saabs industriella verksamhet.) Av bilagan framgår att riksintresset avser såväl flygplatsanläggningen som det influensområde som hänför sig till frågan om hinderfrihet respektive flygbuller. Att kommunen avser att tillämpa Boverkets allmänna råd avseende också inom flygplatser som utgör riksintressen framgår också av bilagan.

Den nu aktuella detaljplanen innebär en permanentning av en förskoleverksamhet som bedrivits i tjugio år i ett bostadshus i stadsdelen Tannefors. Planen innebär ingen ny byggnad. Istället innebär planen att ett antal bostadslägenheter istället används som förskola. Den föreslagna förändringen påverkar inte hinderfriheten och de ekvivalenta flygbullernivåerna understiger FBN 55 dB(A). Därmed anser kommunen att planen inte kan anses påverka riksintresset, än mindre att den skulle utgöra en åtgärd som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av riksintresseanläggningen. Kommunen kan också konstatera att maxbullernivåerna kopplade till den civila

verksamheten understiger 70 dB(A). Därmed kan den föreslagna planen knappast påverka riksintresset ens om man betraktar frågan med utgångspunkt från de riktvärden som Naturvårdsverket föreslår i sina allmänna råd för tillståndsprövningar av flygplatser. Kommunen kan vidare konstatera att det under ett flertal år rått en brist på förskoleplatser i såväl Tannefors som Innerstaden. Möjligheter att ordna nya förskoleenheter i stadsdelarna där flygbullernivåerna helt understiger 70 dB(A) saknas helt. Det är enligt kommunen därför mycket angeläget att kunna behålla de förskoleenheter i stadsdelarna där bullernivåerna understiger FBN 55 dB(A).

Mark- och miljödomstolen har förelagt **Boverket**, **Trafikverket** och **Naturvårdsverket** att yttra sig i frågan. Trafikverket har inte lämnat något yttrande.

Boverket

Boverket anför bl.a. följande. Frågan som står i centrum utifrån PBL är huruvida förskoleverksamheten utsätts för buller som överskrider de nivåer som gäller vid lokalisering av bostäder. SAAB tar mycket riktigt upp att det finns skillnad i regler och praxis vad gäller prövningen enligt de olika lagstiftningar som gäller för lämplighetsbedömningar vid lokalisering av t.ex. bostäder respektive tillståndsprövning av störande verksamheter. Tillståndsprövningen utgår ifrån påverkan på befintlig bebyggelse och vilka åtgärder som kan krävas på befintliga byggnader av olika ålder och kvalitet. I detta fall är den störande verksamheten riksintressant.

Boverket har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning för hur buller från flygtrafik ska hanteras vid planering och byggande. Boverket har samtidigt formulerat allmänna råd vid lokaliseringsprövningar i områden som exponeras för buller från flygtrafik, Flygbuller i planeringen 2009:1. I de allmänna råden betonas betydelsen av att uppfylla ekvivalentnivån FBN 55 dB(A). Vid komplettering av bebyggelse i tätorter gäller FBN 55 dB(A) samt att maximalnivån 70dB(A) får överskridas högst tre gånger nattetid. I övriga situationer utanför tätbebyggelse gäller att maximalnivån 70 dB(A) inte får överskridas utomhus vid fasad mer än 30 gånger per dag/kväll, dvs. cirka två händelser per timme. Den begränsning som Boverket anger i de allmänna råden innebär i det aktuella fallet att ekvivalentnivån FBN 55 dB(A) ska uppfyllas. Det innebär i sig en restriktiv hållning vid bebyggelseplane-

ring, betydligt mer långtgående än den tillämpning som förekommer vid andra trafikslag. Boverket har i allmänna råd och handbok redovisat motiven till att FBN 55 dB(A) bör utgöra en gräns vid komplettering av bebyggelse i tätorter. Av handlingarna i ärendet framgår att ljudnivån med marginal understiger FBN 55 dB(A). Enstaka händelser dagtid över maximalnivån 70 dB(A) ger ingen anledning att ha annan uppfattning än att detaljplanen kan antas och överklagandet avslås.

Boverkets allmänna råd om flygbuller i planeringen gäller endast för bostäder. Bostäder är normalt den verksamhet som kräver störst restriktivitet med hänsyn till buller och andra störningar. Både länsstyrelsen och kommunen anger att bullersituationen vid skolor och förskolor särskilt ska beaktas, vilket i synnerhet gäller verksamheter för mindre barn. Boverket delar denna uppfattning och menar att de allmänna råden därför även kan tjäna som vägledning vid bedömning av skolor och förskolor. Av flera olika skäl är det lämpligt att skolor och förskolor lokaliseras i och i anslutning till bostadsområden. Kommunen lyfter bland annat fram skollagens närhetsprincip, att skol- och förskoleplatser bör erbjudas så nära barnets eget hem som möjligt, är viktig. Boverket menar att detta är en viktig del i den planmässiga avvägningen vid exempelvis lokalisering av en förskola. En förskola ska uppfylla de krav som ställs på en sådan verksamhet. Det innebär att denna verksamhetsutövare är skyldig att ta hänsyn till flygbuller enligt de regler som gäller för verksamheten. Boverkets slutsats mot bakgrund av ovanstående är att länsstyrelsen har gjort en riktig bedömning av lämpligheten av lokaliseringen av förskolan med avseende på störningsrisker.

Enligt de underlag som Boverket tagit del av underskrider flygbullerbelastningen vid aktuell fastighet FBN 55 dB(A). Maximalnivåerna från den militära flygverksamheten ger enligt gällande tillstånd upphov till 5-8 händelser per dag överstigande 70 dB(A), varav högst tre inom intervallet 80-90 dB(A). Inga flygningar förekommer nattetid. De ljudnivåer som redovisas ovan och som ska ligga till grund för bedömningen är de som beskrivs i gällande tillstånd för verksamheten. Normalt utnyttjas inte flygplatsens tillstånd fullt ut vilket innebär att angivna ljudnivåer utgör ett tak för den bullerbelastning som får förekomma vid fullt utnyttjat tillstånd. Det är alltså inte den faktiska bullersituationen som idag förekommer som är ut-

gångspunkt vid bedömning av bullrets utbredning. Länsstyrelsen konstaterar bland annat att vid en framtida omprövning av flygplatsens tillstånd enligt miljöbalken kan frågor angående till exempel begränsning av flygverksamheten uppkomma, oavsett om den nu aktuella planen antas och genomförs eller inte. Plansystemet förutsätter att staten och kommunen ska komma överens om hur bebyggelseutvecklingen ska förhålla sig till olika allmänna intressen såsom exempelvis riksintressen. En aktuell översiktsplan ska utgöra underlag för prövning av både bebyggelse och verksamheter som prövas enligt miljöbalken. Att det uppstår konflikter är naturligt men det förutsätts att man vid prövning av exempelvis detaljplaner och tillstånd enligt olika regelverk använder samma aktuella underlag. Dessa underlag ska ha satt avtryck i en aktuell översiktsplan. Linköping har en aktuell översiktsplan där staten och kommunen är överens om samhällsutvecklingen. Boverket finner att regelsystemets krav uppfylls i den delen. (Jfr. Boverkets allmänna råd 2009:1 Flygbuller i planeringen, sid18-30)

Länsstyrelsen har i ärendet gjort bedömningen att verksamheten inte kommer att påtagligt skadas vid ett antagande av detaljplanen. Boverket finner inga skäl att ifrågasätta denna bedömning, mot bakgrund av ovanstående bedömning av buller. Boverkets anser att länsstyrelsen har gjort en riktig bedömning av lämpligheten av lokaliseringen med avseende på risker för påtaglig skada på riksintresset.

Boverket har i de allmänna råden redovisat motiven till att FBN 55 dB(A) bör utgöra gräns vid komplettering av bebyggelse i tätorter. De allmänna råden bygger på den aktuella forskning som finns idag. I praktiken innebär detta att så länge ljudnivån från flygverksamheten inte är högre än vad som anges i Boverkets allmänna råd ska kommunen vid sin lämplighetsprövning ha med bullersituationen i sin avvägning då en lokaliseringsprövning görs. Det är en av flera parametrar som avgör om platsen är samlat lämplig. Bullret utgör med andra ord inte ett hinder mot planläggning i detta fall. Det är tydligt att ljudnivån är sådan att kommunen enligt regelverket har möjlighet att lokalisera förskolan på den aktuella platsen.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket konstaterar att föreliggande mål avser överklagande av beslut om en kommunal detaljplan som fattats med stöd av PBL. Naturvårdsverket konstaterar vidare att det i sin roll som central statlig myndighet inom miljöområdet varken givits talerätt vid prövningen av sådana mål vid mark- och miljödomstolen, eller någon direkt vägledningsuppgift för tolkning av hur PBL bör tillämpas. Dessa uppgifter åligger istället Boverket. Verket respekterar den arbetsfördelningen som gjorts av lagstiftaren och avstår därför att ta ställning till de bedömningar i sak som görs i det överklagade beslutet.

Naturvårdsverket grundar sina ställningstaganden i fråga om acceptabla ljudnivåer på de senaste årens forskningsresultat med avseende på hypertoni (kroniskt högt blodtryck) och ökad risk för hjärtinfarkt. Forskningen visar också andra negativa effekter, t.ex. utebliven sömn för skiftarbetande, och försämrade studieresultat för barn vars koncentration bryts när flygplan flyger över deras skolor. Forskningsstudier visar tydligt hur buller påverkar barns minne och läsförmåga. Även om studierna är få finns det fog för slutsatsen att barns minne, inläring och läsförmåga försämras av kontinuerlig bullerexponering och särskilt exponering för flygbuller, enligt professor Staffan Hygge, Högskolan i Gävle.

Allt fler forskningsstudier talar också för att det finns ett samband mellan bullerexponering och ökad risk för att utveckla hypertoni, och därmed ökad risk för hjärtinfarkt. I en studie kring Arlanda flygplats rapporterades ett samband mellan självrapporterad läkardiagnos för högt blodtryck och exponering för flygbuller. Studien visar att personer som exponeras för FBN 55 dB(A) och däröver kan uppskattas ha 60 % högre risk för högt blodtryck jämfört med boende med lägre exponering. För en exponering med maximalljudnivå högre än 72 dB(A) uppskattades risken för högt blodtryck vara 80 % högre. Enligt en annan studie från Arlanda flygplats var det 19 % högre risk för högt blodtryck för män som under en tioårsperiod bott i områden med FBN större eller lika med 50 dB(A) jämfört med män som utsatts för lägre exponering. För en exponering vid maximalljudnivå 70 dB(A) uppskattades risken vara 20 % högre. I en japansk studie, en större befolkningsstudie kring en japansk militärbas på ön Okinawa, redovisades också ett samband mellan

exponering för flygbuller och högt blodtryck. Enligt denna studie där blodtrycksmätning ingick ökade risken för högt blodtryck med cirka 30 % för personer som exponerats för höga bullernivåer.

Den forskning som redovisas ovan visar således klara samband mellan å ena sidan höga maximalljudnivåer inomhus och å andra sidan störningar och hälsoskador. Enligt Naturvårdsverkets bedömning som baseras på ovan nämnda forskningsresultat, kan man på goda grunder dra slutsatsen att det finns risk för att människor kan ta skada redan om maximalbullernivåerna inomhus överstiger 45 dB(A). Med utgångspunkt i resultaten från dessa studier bedömer vi att hälsoriskerna blir signifikant högre om exponeringen är 80 dB(A) maximalbuller utomhus än om den är 70 dB(A). Dessa ljudnivåer utomhus innebär att ljudnivån inomhus blir 55 respektive 45 dB(A) med en normal fasaddämpning av 25 dB(A).

Enligt miljöbalken ska försiktighetsmått vidtas så snart det finns skäl till att anta att en verksamhet kan skada människors hälsa eller miljön. Redan risken för att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma medför alltså skyldighet att vidta försiktighetsmått (prop. 1997/98:45 del 2, s. 19). Bestämmelsen ger uttryck för den internationella erkända och i EU-rätten tillämpade försiktighetsprincipen. Vid bedömningar av rimligheten i krav om bullerbegränsningar bör därvid även vägas in den stora samhällsnytta vad avser, dels den minskning av bullerstörningar som kan uppnås, dels minskningen av antalet personer som annars kan komma att utsättas för direkta hälsorisker.

Denna möjlighet till avvägningar mellan olika omständigheter i det enskilda fallet medges enligt såväl miljöbalken som PBL. Det ankommer på varje beslutsmyndighet att självständigt göra sådana avvägningar utifrån det beslutsunderlag man bedömer vara relevant i sammanhanget.

Saab

Saab har förelagts att yttra sig över yttrandena från Linköpings kommun, Boverket och Naturvårdsverket, och anför bl.a. följande. Den verksamhet som omfattas av överklagandet skulle påtagligt kunna försvåra utnyttjandet av det riksintresse som

flygplatsen representerar. Här ska då särskilt framhållas att riksintresset inte bara omfattar flygplatsen, utan även flygplatsens funktion, som kan säkras endast om ett större område än flygplatsen fredas från bostadsbebyggelse och annan exploatering som kunde försvåra eller omöjliggöra en ändring av den befintliga verksamheten. Även det omgivande influensområdet – nuvarande och framtida – ska därmed skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller förhindra en utveckling av flygplatsen och dess verksamhet.

Det kan förutses att den riksintressanta verksamheten kan komma att bli föremål för tillståndsprovning enligt 9 kap. miljöbalken för möjliggörande av utökad flygverksamhet; större antal flygplansrörelser m.m. Påtaglig risk finns då att Naturvårdsverket med stöd av de omständigheter som nu anförs skulle motsätta sig en sådan utveckling. Därmed skulle tillgodoseendet av och nyttjandet av riksintresset kunna försvåras eller omöjliggöras i fråga om ändringen. Skulle de krav som verket antyder vinna gehör i en provning skulle tillåtligheten av ändringen kunna sättas i fråga. Detta måste beaktas vid bestämmandet av riksintressets betydelse och omfattning och utgör skäl för att inte godta den verksamhet som avses med överklagandet.

DOMSKÄL

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag (2010:900) i kraft. Enligt punkten 2 i övergångsbestämmelserna till den nya lagen ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011 och mål och ärende som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. De i förevarande mål tillämpliga bestämmelserna utgörs därför av föreskrifterna i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), här kallad ÄPBL.

Det aktuella detaljplaneområdet är beläget inne i Linköpings tätort, i stadsdelen Tannefors, omkring 1000 m från Linköpings flygplats. Flygplatsen, som drivs av Saab, har av Trafikverket pekats ut som riksintresse för kommunikationer. I anslutning till flygplatsen bedriver Saab verkstadsindustri. Såväl flygplatsen som industrin har tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387), meddelade av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Detaljplaneområdet är omgivet av befintlig bostadsbe-

byggelse. Den förskola som möjliggörs genom detaljplanen har, genom tillfälliga bygglov, funnits på platsen i tjugo år. Två kvarter västerut ligger Kungsbergsskolan, en grundskola med ca 500 elever.

Riktvärden för buller

I proposition (1996/97:53, kapitel 4.4.4) har regeringen pekat på att åtgärder för att minska trafikbuller är en väsentlig del i arbetet med att utveckla framtidens infrastruktur. Regeringen angav fem generella riktvärden avseende sådant buller:

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

För flygbuller avses utomhusnivån FBN 55 dB(A).

Riktvärdena är inga rättsligt bindande normer, utan skall vara vägledande för bedömningar med hänsyn till lokala faktorer och särskilda omständigheter i det enskilda fallet. En utgångspunkt bör vara att riktvärdena bör klaras så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. I de fall utomhusnivån inte kan reduceras till nivåer enligt ovan bör inriktningen vara att inomhusvärdena inte överskrids.

Propositionen fokuserar främst på åtgärder mot buller som blev aktuella i samband med infrastrukturutbyggande och de flesta riktvärden relateras därför till när sådana åtgärder är relevanta. För befintlig bebyggelse invid flygplatser förordar regeringen bullerisoleringsåtgärder för fastigheter som generellt exponeras för

- FBN 60 dB(A) eller mer, samt
- maximalnivå 80 dB(A) 3 gånger per natt,
- maximalnivå 90 dB(A) regelbundet dag- och kvällstid, eller
- maximalnivå 100 dB(A) regelbundet dagtid vardagar samt enstaka kvällar.

Propositionen betonar den fysiska planeringens användbarhet för att lokalisera bostäder och trafikanläggningar så att en god miljö kvalitet uppnås, och regeringen anser att de redovisade riktvärdena ger en tydligare vägledning för hur bebyggelseutvecklingen ska ske.

För flygtrafiken anges riktvärden både för åtgärder men också för planering. Om den militära flygverksamheten sägs att den så långt som möjligt bör ha samma inriktning som för den civila flygverksamheten. Förutom den redan då etablerade flygbullernivånormen (FBN) 55 dB(A) utanför bostadsfastighet, vilken man väljer att inte skärpa, föreslår regeringen riktvärdet 70 dB(A) mätt som maximalnivå på en uteplats i anslutning till bostaden.

Naturvårdsverket och Boverket har i fråga om flygbuller publicerat allmänna råd i var sin rapport; Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd för flygplatser (2008:6), Boverkets allmänna råd om Flygbuller i planeringen (2009:1). De båda verken redovisar något olika syn på hur riktvärdena ska tillämpas.

Mark- och miljödomstolen finner att vid *komplettering av bebyggelse i tätorter genom förtätning av kvartersstrukturer med flerbostadshus* bör bebyggelsen utformas så att kraven i Boverkets byggregler uppnås, att riktvärdet FBN 55 dB(A) ekvivalentnivå utomhus vid byggnadens fasader inte överskrids samt att maximalnivån 70 dB(A) inte överskrids mer än tre gånger per årsmedelnatt utomhus vid byggnadens fasader. I *övriga situationer* bör lokaliseringen även säkerställa att bebyggelsen kan placeras och utformas så att maximalnivån 70 dB(A) inte överskrids utomhus vid byggnadens fasader mer än 30 gånger per dag/kväll. Lokaliseringsprinciperna överensstämmer med Boverkets allmänna råd (2009:1) om flygbuller i planeringen.

Kan gällande bullerriktvärden klaras vid det aktuella detaljplaneområdet?

I beslut den 26 juni 1990 lämnade Koncessionsnämnden för miljöskydd Saab tillstånd för utvidgad verksamhet vid verkstadsindustri m.m. Ett av de slutliga villkoren anger att ”Flygverksamheten, med vilket förstås antal flygrörelser, tider samt fördelning mellan olika flygplanstyper, skall bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget angivit i ansökningshandlingarna” (Koncessionsnämnden för miljöskydd, 1990-06-26, slutligt villkor 22, dnr 138-128-89). Koncessionsnämnden för miljöskydd beslutade den 18 november 1994 (dnr 138-260-91) om ytterligare villkor vad gäller ljudnivån från motorkörningar. Av ansökningshandlingarna som Saab lämnade till koncessionsnämnden framgår antalet flygrörelser

fördelat på olika flygplanstyper samt när på dygnet dessa flygrörelser kommer att ske. Ansökningshandlingarna innehåller även kartmaterial med beräknad bullerutbredning för olika flygplanstyper. Koncessionsnämnden för miljöskydds beslut innebär tillstånd till totalt 50.000 flygrörelser per år fördelat över dygnet på ett antal olika flygplanstyper. Domstolen har hämtat in det kartmaterial som Saab bifogade ansökningshandlingarna till Koncessionsnämnden för miljöskydd. Den utredningen tyder på att det aktuella detaljplaneområdet är beläget strax utanför den bullerkurva som visar riktvärdet FBN 55 dB(A) ekvivalentnivå. Kurvan avser flygbullerpåverkan från samtliga aktuella flygplanstyper vid ansökningstillfället. Detaljplaneområdet är även enligt den kommunala översiktsplanen beläget utanför flygbullerkurvan FBN 55 dB(A).

De flygplanstyper som vid tiden för koncessionsansökan var aktuella för flygning vid Linköpings flygplats har delvis bytts ut mot andra flygplanstyper. Vidare överensstämmer inte den bullerkurva som visar FBN 55 dB(A) i ansökningshandlingarna med den FBN 55-kurva som redovisas i den kommunala översiktsplanen (och kommunens yttrande i målet). Domstolen finner också att det i det nu aktuella överklagandet saknas bullerberäkningar som visar att maximalnivån 70 dB(A) utomhus vid byggnadens fasader inte överskrider mer än 3 gånger per årsmedelnatt eller 30 gånger per dag/kväll.

Mark- och miljödomstolen kan dock konstatera att de tillstånd Saab fick den 26 juni 1990 endast medger flygningar nattetid med reguljärt flyg (och privata sportplan). Den bullerpåverkan som det reguljära flyget förorsakar innebär att 70 dB(A) maximal bullernivå, enligt ansökningshandlingarna till Koncessionsnämnden, inte berör det aktuella detaljplaneområdet. Inte heller den bullerpåverkan som Jas 39 Gripen förorsakar dagar/kvällar uppgår till 70 dB(A) maximal nivå, enligt ansökningshandlingarna till Koncessionsnämnden, vid det aktuella planområdet. Därmed kan mark- och miljödomstolen konstatera att man inte behöver befara överskridande av 70 dB(A) maximal nivå tre gånger per årsmedelnatt eller 30 gånger per dag/kväll inom detaljplaneområdet.

Kommer Linköpings flygplats, som är av riksintresse, att påtagligt skadas av ett genomförande av detaljplanen?

Vid planläggning och ärenden om bygglov ska, enligt 2 kap. 1 § ÄPBL, bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (1998:808), MB, tillämpas. Enligt bestämmelserna i 3 kap. 8 § MB (tidigare 2 kap. 8 § lagen 1987:12 om hushållning med naturresurser m.m., NRL) ska anläggningar som är särskilt lämpliga för bland annat kommunikationer så långs möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av anläggningen. Områden som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utnyttjandet av anläggningen.

I specialmotiveringen till bestämmelserna i 2 kap. 8 § NRL (se prop. 1985/86:3, s. 168) sägs bl.a. att bestämmelserna ska ”vara tillämpliga bl.a. på mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall av regionalt intresse. Detta kan när det gäller transportförsörjningen vara fallet beträffande större vägar, järnvägar, kanaler, sjötrafikleder för transporter av gods, flygplatser som ingår i det reguljära flyglinjenätet samt hamnar, som har stor betydelse för godstransporterna till sjöss.”

Det kan sålunda konstateras att Linköpings flygplats har pekats ut som en anläggning av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. 8 § MB på grund av att den utgör en flygplats som ingår i det reguljära flyglinjenätet och i ett större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall av regionalt intresse. Den verksamhet som i övrigt bedrivs vid flygplatsen, eller av Saab, innefattar inte sådana funktioner som gör att Linköpings flygplats utpekats som ett riksintresse.

Som Saab påpekar kan åtgärder och verksamheter i flygplatsens närområde innebära att flygplatsen och dess funktion påtagligt skadas. Sådana åtgärder och verksamheter får inte utföras eller tillkomma. En förutsättning är dock att åtgärden eller verksamheten bedöms påtagligt skada den funktion som är av riksintresse. I det aktuella målet är frågan om ett genomförande av detaljplanen innebär att fortsatta reguljära flygtransporter omöjliggörs eller påtagligt försvåras vid flygplatsen.

Mark- och miljödomstolen gör följande bedömning.

Av de underlag som Saab redovisat till Koncessionsnämnden för miljöskydd framgår att platsen för den nu aktuella detaljplanen är belägen på betryggande avstånd till den bullerkurva som redovisar FBN 55 dB(A) ekvivalent nivå för den i ansökningshandlingarna så kallade civila flygtrafiken. Kartmaterialet visar också att detaljplaneområdet ligger utanför den bullerkurva som redovisar 70 dB(A) maximalnivå för ifrågavarande flygtrafik. Därmed kan även de av Boverket angivna bullernivåerna, 70 dB(A) maximal ljudnivå högst tre gånger per årsmedelnatt samt 30 gånger per dag/kväll, uppnås. Mark- och miljödomstolen finner därför att den aktuella detaljplanen inte bör motivera att det ställs krav på restriktioner eller inskränkningar i verksamheten på Linköpings flygplats så att verksamheten där skulle komma att påtagligt skadas.

Med tanke på den ringa förekomst av nattetida flygbuller, är risken också liten för att de som bor och vistas inom det aktuella detaljplaneområdet ska drabbas av hälsoeffekter på grund av flygbullret från Linköpings flygplats.

Planområdet är vidare beläget inom tätbebyggt område i Linköpings stad och omgivet av befintlig bostadsbebyggelse. Förskolan, som detaljplanen bekräftar, har funnits på platsen under lång tid. Mot bakgrund av domstolens bedömning av bullersituationen, finner domstolen att ett genomförande av detaljplanen inte begränsar Saabs möjlighet att utnyttja gällande tillstånd enligt miljöskyddslagen eller väsentligen förändrar förutsättningarna för Saab vid en eventuellt ny miljöprovning av flygverksamheten vid flygplatsen, sett i förhållande till nuvarande bebyggelsesituation. På grund av avståndsdämpning torde bullernivåerna vara väsentligen lägre vid aktuellt planområde än vid de närmast industrin belägna bostäderna, vilka får anses vara dimensionerande för bullervillkoren för t.ex. motortestverksamheten. Detaljplanens förslag till markanvändning (bostäder, förskola samt lek- och rekreationsområde) får därför anses utgöra en lämplig användning av området.

Det aktuella detaljplaneområdet kommer sålunda inte att utsättas för sådana bullernivåer från Linköpings flygplats att detaljplanen borde upphävas. Skälig hänsyn får

anses ha tagits till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden i övrigt. Det har inte heller i övrigt framkommit något som bör utgöra skäl för att upphäva detaljplanen. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 24 april 2012.

Anders Bengtsson

Lars Fransson

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Anders Bengtsson, ordförande, och tekniska rådet Lars Fransson.