

STOCKHOLMS TINGSRÄTT
Avd 9, miljödomstolen, rotel 1

DOM
2004-03-03
Meddelad i
Stockholm

Mål nr M 343-03

KLAGANDE
Luftfartsverket
190 45 STOCKHOLM-ARLANDA

Ombud: Advokaten ÅL
Gärde Wesslau Advokatbyrå, Lilla Torget 1, 411 18 GÖTEBORG

MOTPART
Länsstyrelsen i Stockholms län, Box 22067, 104 22 STOCKHOLM

ÖVERKLAGAT BESLUT

Beslut av Länsstyrelsen i Stockholms län den 12 september 2003, dnr 5556-2003-68377

SAKEN

Föreläggande enligt 26 kap. 9 § miljöbalken att Luftfartsverket skall upphöra med inflygningar över Upplands Väsby tätort

DOMSLUT

Miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut.

BAKGRUND

Regeringen lämnade den 15 augusti 1991 Luftfartsverket tillstånd enligt 4 kap. lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) att utvidga verksamheten vid Stockholm-Arlanda flygplats med en tredje rullbana. I samband därmed föreskrev regeringen vissa villkor. Koncessionsnämnden för miljöskydd beslutade därefter, den 6 april 1993, om de närmare villkoren för verksamheten, bl.a. särskilt villkor 6 som reglerar flygning kring Upplands Väsby tätort. Villkoret löd då enligt följande.

Överflygning av Upplands Väsby tätort öster om förlängningen av bana 01 i tvåbanesystemet skall undvikas vid inflygning till denna bana. Sedan den tredje banan har tagits i drift, får överflygning av tätorten inte ske, vid inflygning till banorna 01L eller 01R, öster om förlängningen av bana 01L och ej heller – sedan MLS eller motsvarande navigeringssystem har tagits i drift – väster om radial 165 (jfr beslutsbilaga 25). Även innan ett sådant navigeringssystem har införts skall – oavsett vad som anges i p 2 ovan beträffande tid och lägsta molnbas vid visuell inflygning – inflygning till bana 01R så långt det är möjligt från säkerhetssynpunkt ske öster om radial 165.

En viss justering av särskilt villkor 6 gjordes efter ansökan av Luftfartsverket av koncessionsnämnden den 7 september 1998. Villkoret lyder nu enligt följande.

Överflygning av Upplands Väsby tätort öster om förlängningen av bana 01 i tvåbanesystemet skall undvikas vid inflygning till denna bana. Sedan den tredje banan har tagits i drift, får vid inflygning till bana 01L tätorten inte överflygas öster om förlängningen av denna bana. Efter det att ett navigationssystem tagits i drift som medger kurvad inflygning till bana 01R samtidigt med och oberoende av inflygningar till bana 01L, får överflygning av tätorten ej heller ske vid inflygning till banan 01R väster om ARL QTE 167. Även innan ett sådant navigeringssystem har införts skall så långt det är möjligt från säkerhetssynpunkt – oavsett vad som sägs i ”Särskilt villkor 2” ovan beträffande tid - inflygning med marksikt till banan 01R ske under motsvarande förutsättningar. I dessa båda fall kan dock flygplan föras in mot centrumlinjen så snart flygplanet befinner sig innanför ett avstånd ej överstigande 9,6 km från tröskeln till bana 01R, se närmare beslutsbilaga B15 (JA21).

Bana 01L är beteckningen för bana ett när inflygning sker från söder. Bana 01R är beteckningen för bana tre när inflygning sker från söder.

Efter det att den tredje banan togs i drift i april 2003, har länsstyrelsen fått in ett stort antal klagomål som framför allt har rört inflygningar över Upplands Väsby tätort. Länsstyrelsen har även fått in en begäran från Upplands Väsby kommun att länsstyrelsen hos miljödomstolen skall ansöka om omprövning av tillståndet för den tredje banan. Länsstyrelsen beslutade den 12 september 2003 att med åberopande av 26 kap. 9 § miljöbalken och villkor 6 i tillståndsbeslutet från den 7 september 1998 förelägga Luftfartsverket att från och med den 20 september 2003 upphöra med inflygningar till Arlanda så att Upplands Väsby tätort inte längre överflygs i strid med villkor 6. Läns-

styrelsen förordnade vidare att beslutet skulle gälla omedelbart även om det överklagades.

Länsstyrelsen angav i beslutet följande under rubriken Överväganden.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för Arlanda flygplats och skall i egenskap av tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 1 § miljöbalken kontrollera efterlevnaden av beslut och villkor som meddelats med stöd av balken, samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 9 § meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Flygverksamheten vid Arlanda flygplats har reglerats i flera beslut från olika myndigheter för att begränsa störningar för kringboende och miljön. Genom villkor 6 (enl. ovan) skall Upplands Väsby tätort skyddas från regelbundna störningar. Villkorets formulering "så långt det är möjligt från säkerhetssynpunkt" skall, enligt Länsstyrelsen mening, tolkas så att det endast ibland får överflygas och då på grund av säkerhetsskäl.

Länsstyrelsen anser att den tolkning av villkor 6 som Luftfartsverket gör inte är förenligt med villkorets formulering eller syfte. Redan i regeringens tillåtlighetsprövning av bana tre uppmärksammades problemet och en förutsättning i tillståndet var att det gick att konstruera ett flygsätt som tog hänsyn till Upplands Väsby tätort. Enligt Luftfartsverket var detta möjligt och Koncessionsnämndens villkor 6 formulerades som en bekräftelse på detta och som ett störningsvillkor. Länsstyrelsen anser att Luftfartsverkets nuvarande inflygningsmönster till bana tre är i strid med villkor 6. Luftfartsinspektionens beslut, som innebär att det i princip inte går att göra inflygningar vid sidan om Upplands Väsby tätort, utgör inget skäl att tolka villkor 6 annorlunda. Säkerhetsvillkor och miljövillkor skall gälla parallellt och Luftfartsverket kan inte lägga upp ett system med inflygningar från söder till bana tre som innebär att flygplan regelmässigt överflyger Upplands Väsby tätort. Luftfartsverket måste därför snarast upphöra med detta flygsätt.

Luftfartsverket har i de olika prövningsprocesserna redogjort för de problem som finns för kurvade inflygningar och de ändrade förutsättningarna utifrån bl.a. säkerhetsskäl som nu gäller. Länsstyrelsen menar dock att även om så är fallet har Luftfartsverket inte redovisat konsekvenserna av detta i ansökningshandlingarna. Den redovisade prognostiserade bullerutbredningen i ansökan utgår från att kurvade inflygningar kan göras. Om Luftfartsverket haft för avsikt att enbart göra raka inflygningar över Upplands Väsby tätort borde Luftfartsverket ha insett att ett sådant flygsätt inte ryms inom gällande tillstånd.

Sammanfattningsvis finner Länsstyrelsen att inflygningarna över Upplands Väsby tätort strider mot villkor 6 och måste upphöra då störningarna från flygverksamheten påverkar ett stort antal människor i Upplands Väsby tätort och som enligt tillåtlighetsbeslutet skall skyddas från störningar. Beslutet bör därför även gälla omedelbart även om det överklagas.

Luftfartsverket överklagade beslutet i dess helhet. Miljödomstolen beslutade den 19 september 2003 att det av länsstyrelsen meddelade verkställighetsförordnandet tills vidare inte skulle gälla. Detta beslut överklagades till miljööverdomstolen, som den 24 oktober 2003 beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

YRKANDEN, INKOMNA YTTRANDE N M. M.

Luftfartsverket har som framgått yrkat att beslutet skall upphävas och har till stöd för sitt yrkande anfört i huvudsak följande.

Luftfartsverket har genom åren tillskapat flera olika procedurer för visuell inflygning vid parallella inflygningar till bana 01L och 01R under goda väderförhållanden för att undvika att landande flygplan skulle flyga över Upplands Väsby tätort. Dessa procedurer har godkänts av Luftfartsinspektionen. Sedan ICAO (International Civil Aviation Organization) 1998 har ändrat sina regler, från att tidigare ha medgett en maximal angringsvinkel på 30° till att nu endast medge 15°, är den av Luftfartsverket tidigare använda proceduren som innebär en vinkel på 23° inte längre tillåten av säkerhetsskäl. Luftfartsinspektionen har år 2000 inte funnit det möjligt att medge avsteg från de nya strängare kraven. Dessutom anser Luftfartsinspektionen att en sned VOR-inflygning eller en visuell inflygning till bana 01R inte längre kan anses som oberoende inflygning i förhållande till bana 01L. Detta sammantaget innebär att det för närvarande av säkerhetsskäl inte längre är möjligt att göra en sned inflygning till bana 01R i syfte att undvika överflygning av Upplands Väsby tätort.

Luftfartsverket har under det samrådsförfarande som föregick verkets ansökan år 2001 om villkorsändring (mål M 346-01, som för närvarande handläggs hos miljödomstolen) utförligt behandlat frågan om sneda inflygningar och påtalat riskerna för negativa effekter för Upplands Väsby tätort. Verket har i det målet ansökt om en prövotid för att försöka finna alternativa sätt att landa den aktuella trafiken så att överflygningar av Upplands Väsby tätort undviks.

Luftfartsverket anser att villkor 6 skall tolkas så att proceduren med sned inflygning är en målsättning och inte ett omedelbart gällande krav. Innan erforderliga tekniska hjälpmedel finns tillgängliga är sneda inflygningar helt beroende av att det är möjligt ur säkerhetssynpunkt. Säkerhetsvillkor är således överordnade miljövillkor i detta fall. Eftersom sned inflygning för närvarande av säkerhetsskäl inte är tillåten återstår endast möjligheten att flyga rakt in för att kunna använda bana 01R i enlighet med gällande tillstånd. Länsstyrelsen har således utövat sin tillsyn på ett felaktigt sätt, eftersom ett föreläggande inte får begränsa en dom om tillstånd som har rättskraft.

Under alla förhållanden är länsstyrelsens beslut till sitt innehåll alltför långtgående. Länsstyrelsen har inte gjort en tillbörlig skälighetsbedömning enligt miljöbalken. Om Länsstyrelsens beslut står fast, innebär det att kapaciteten för flygplatsen inte blir större än om bana tre inte fanns. Detta innebär en stor kapitalförlust för Luftfartsverket. Vid en samlad bedömning av omständigheterna i målet kan det således inte vara rimligt att beslutet står fast.

Länsstyrelsen har i yttrande till miljödomstolen i huvudsak anfört följande. När villkor 6 ska tolkas måste man väga in bakgrunden till villkoret och dess syfte. Syftet är uppenbart att skydda Upplands Väsby tätort mot inflygningar. Både säkerhets- och miljövillkor måste vara uppfyllda för att verksamheten ska tillåtas. Enligt länsstyrelsen skall villkoret tolkas så att Luftfartsverket inte kan lägga upp ett flygmönster med regelmässiga inflygningar över Upplands Väsby tätort på det sätt som nu sker. Upplands Väsby tätort får endast överflygas ibland och då av säkerhetsskäl. Bana tre kan fortfarande användas för landning norrifrån och start mot både söder och norr.

Luftfartsinspektionen har i yttrande anfört följande angående möjligheterna till sneda inflygningar.

Sned inflygning vid dåligt väder: Vid en sned inflygning till en bana med ILS (Instrument Landing System) måste flygplanet av flygsäkerhetsskäl vara etablerat på inflygningslinjen på minst 450 m höjd. Detta är inte möjligt vid sned inflygning till bana 01R (bana tre) eftersom ”insväng” maximalt kan ske på ca 300 m höjd för att begränsningslinjerna norr och öster om Upplands Väsby tätort skall kunna undvikas. ICAO hade tidigare långt framskridna planer på att utarbeta ett nytt system, MLS (Microwave Landing System), för kurvade inflygningar vid dålig sikt. Planerna har dock skrinlagts av ICAO på grund av att kostsam utrustning skulle behöva installeras på flygplatserna, att särskild utrustning skulle behöva installeras i flygplanen till hög kostnad samt att piloten själv skulle behöva mata in uppgifter om den kurvade inflygningen för varje flygplats, vilket skulle medföra att flygplanet vid en felaktig inmatning av piloten kunde riskera att kollidera med ett berg eller annat hinder i inflygningsområdet.

Sned inflygning vid halvdåligt väder: Inflygning kunde tidigare ske med hjälp av en

radiofyr betecknad VOR/DME. Radiofyren sänder ut information om flygplanets vinkel och avstånd till fyren. Radiofyren är oftast inte placerad i linje med rullbanan, varför inflygningen måste avslutas med en större eller mindre sväng. Före den 5 november 1998 kunde en sådan upplinjerig ske med 30° vinkel men från detta datum har värdet sänkts till 15 ° för större jetflygplan. Den inflygning som är möjlig att konstruera till bana 01R medför 23° sväng, och är således inte längre möjlig.

Sned inflygning vid bra väder: Visuellt inflygning kan endast ske på initiativ av piloten och inte av flygledaren. Inflygning skulle kunna ske med stöd av VOR eller radarledning. En sådan inflygning till bana 01R är dock inte lämplig, eftersom den riskerar att gå över Vallentuna tätort på en sådan höjd som skulle kunna medföra bullerstörningar. Ett annat alternativ är inflygning med stöd av B-RNAV eller P-RNAV (Basic respektive Precision Area Navigation). Systemet baseras på en navigationsdator i flygplanet som bestämmer sin position genom avstånds- eller positionsinformation från en eller flera givare, vars information vägs samman. B-RNAV är dock inte anpassat för användning i samband med inflygning eller landning. P-RNAV finns installerat i de flesta flygplan som trafikerar Arlanda och har tagits i bruk för samtliga utflygningar från Arlanda. P-RNAV är emellertid inte tillräckligt noggrann för att användas vid slutlig inflygning, eftersom utrustningen har begränsningar både vad gäller navigationsnoggrannhet och förmåga att följa en sväng med bestämd svängradie. Metoden skulle dock kunna användas, om piloten kan erhålla visuell kontakt med banan och följa de regler för visuell inflygning som olika flygbolag har uppställt. Den föreskrivna inflygningsvägen kan hållas genom att inflygningsvägen är förprogrammerad i flygplanets navigationsdator. Under dessa förutsättningar kan överflygningar av Upplands Väsby och Vallentuna tätorter undvikas. Följden för flygplatsen är dock att den totala kapaciteten minskar. En förutsättning för användandet av denna metod är dessutom att en utprovning med försök i simulator följt av ett flygprov samt en säkerhetsbevisning från flygplatsen visar att denna typ av inflygning är godtagbar för Luftfartsinspektionen. En ännu bättre RNAV-utrustning, RNP-RNAV, finns i dag på vissa flygplanstyper. Den skulle kunna användas för sneda inflygningar vid bra väder och, på längre sikt, eventuellt även vid halvdåligt väder. Förutsättningarna och följderna är desamma som för P-RNAV.

Oberoende ILS- inflygningar till bana 01L samtidigt med kurvade inflygningar till bana 01R: För att detta skall tillåtas, måste Luftfartsverket visa att det kan ske med godtagbar flygsäkerhet. Sannolikt kan oberoende trafik med kurvade inflygningar till bana 01R och ILS-inflygningar till bana 01L inte godkännas av Luftfartsinspektionen utan förbättrad radarutrustning. Beroende trafik, det vill säga att flygplanen inte flyger in samtidigt till de båda banorna, kan sannolikt godkännas efter att godtagbar säkerhetsbevisning presenterats av Luftfartsverket. Följden för flygplatsen blir dock i ett sådant fall att den totala kapaciteten minskar.

Upplands Väsby kommun har i huvudsak anfört följande.

Kommunen anser att Luftfartsverkets nuvarande inflygningsmönster till bana tre är i strid med villkor 6. Undantaget i villkoret är förknippat med Luftfartsverkets eget löfte om att ett navigeringssystem som medger kurvad inflygning skulle tas i drift snarast. Detta löfte har Luftfartsverket upprepat vid senare tillfällen, bl.a. under hösten 2003. Om Luftfartsverket har problem att hitta metoder för kurvade inflygningar till bana tre, måste verket hitta andra lösningar än att tillåta raka inflygningar. Antalet flygrörelser på Arlanda är i dag lägre än år 2000, vilket gör att det borde gå att konstruera ett annat flygmönster i avvaktan på det navigationssystem som Luftfartsverket återigen har lovat skall tas i bruk inom något eller några år.

Anledningen till att Upplands Väsby omfattas både av en NRL-linje avseende ekvivalent buller och av villkor 6 är att orten ligger rakt under inflygningsvägen, vilket innebär höga maxbullernivåer, och att ett komplement till gränsen för ekvivalent buller därför behövs. För bana tre var det inte möjligt att leda trafiken i en ”korridor” mellan tätorterna, utan i stället tillkom villkor 6.

Sigtuna kommun ger uttryck för oro för att länsstyrelsens beslut kommer att innebära ökade störningar för boende i kommunen samt påpekar att övriga villkor avseende exempelvis uppläggen av flygtrafiken och banfördelningen inte får överskridas.

Föreningen Väsbybor mot flygbuller har i huvudsak anfört följande. Byggandet och idrifttagandet av tredje banan synes vara ett gigantiskt misstag eftersom tillståndet förutsatte kurvade inflygningar förbi Upplands Väsby tätort, ett villkor som Luftfartsver-

ket inte har kunnat efterkomma. Syftet med villkor 6 är otvetydigt att skydda Upplands Väsby från onödiga överflygningar. Arlanda flygplats har i dag en stor överkapacitet. Bana tre behövs således egentligen inte för närvarande. Det borde därför inte vara något problem för Luftfartsverket att lägga om trafiken så att t.ex. landningar från söder i större utsträckning sker på bana ett och starter från bana tre. Några flygsäkerhetsskäl att inte landa på bana ett och starta på bana tre vid nordliga vindar finns inte. Störningarna i Märsta från landande plan skulle vara mycket mindre än i Upplands Väsby eftersom Märsta ligger över tre km från bana ett, medan flygplanen flyger över Upplands Väsby tätort på ca 600 m höjd. I centrala Upplands Väsby uppmäts maxbullernivåer på över 70 dB(A) i flertalet fall och över 80 dB (A) i vissa fall. Landningar på bana ett ger i Märsta inte något utslag över bakgrundsivån. När kapacitetsbehovet blivit så stort att landning på två parallella banor är nödvändig, har troligen ett navigationssystem som tillåter kurvade inflygningar utvecklats. Det finns inte heller några hinder för Luftfartsverket att i dagsläget göra kurvade inflygningar till bana tre så länge detta inte sker samtidigt som bana ett används.

Luftfartsverket har bemött inkomna yttranden enligt följande.

Luftfartsverket är bundet av strikt angivna utflygningssvägar och bananvändningsmönster och kan inte avvika från dessa. Ändrade bananvändningsmönster kan även komma i konflikt med övriga miljövillkor och orsaka ytterligare bullerproblem för andra boende kring flygplatsen. Verket har inte gett något löfte om inom vilken tidsram ett system för sneda inflygningar kan tas i drift. De av Upplands Väsby kommun uppmätta bullervärdena stämmer väl överens med vad som redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen i Luftfartsverkets ansökan i miljödomstolens mål M 346-01.

Tolkningen av villkor 6 bör ses mot bakgrund av vad Luftfartsverket anfört inför koncessionsnämnden samt vad nämnden själv anfört. Det framgår inte av koncessionsnämndens beslut att flygningar över Upplands Väsby tätort helt skulle kunna undvikas omedelbart efter ikrafttagandet av tredje banan. På grund av väderförhållanden kunde tätorten komma att överflygas regelbundet även efter införandet av en särskild procedur för visuell inflygning. Det är därför klart att villkor 6 skall tolkas som en målsättning att undvika överflygningar av Upplands Väsby tätort så snart det är möjligt rent flygtekniskt och ur säkerhetssynpunkt. Om länsstyrelsens tolkning vore korrekt, borde

villkoret ha utformats på ett helt annat sätt. Det är principiellt och flygoperativt tveksamt att förändra flygvägar utifrån vid varje tidpunkt rådande konjunkturläge. En strävan bör vara att hitta långsiktiga och stabila lösningar på miljö- och flygsäkerhetsfrågor.

Koncessionstillståndet bygger på förutsättningen att bana ett och tre skall få användas oberoende av varandra. Det stämmer att flygplanen för närvarande landar på bana tre och startar på bana ett vid nordliga vindar. Detta sker för att ”trimma in sig” innan banorna används samtidigt och oberoende. Det befintliga driftsgodkännandet från Luftfartsinspektionen medger inte landningar på bana ett och samtidigt starter på bana tre. En begäran om ändring av driftsgodkännandet förutsätter en helt ny säkerhetsbevisning och sannolikt också en ny miljöprövning. I samband med att tredje banan togs i bruk förföll tillståndet för det gamla tvåbanesystemet. Luftfartsverket kan således inte återgå till det flygmönstret. Luftfartsverket kan inte heller använda bana ett i samma omfattning som tidigare, eftersom NRL-linjen för Märsta trädde i kraft när tredje banan togs i bruk.

Föreningen Väsbybor mot flygbuller har inkommit med kompletterande yttrande och har därvid bl.a. anfört följande. Trafiken över Upplands Väsby skulle enkelt kunna minskas genom att landningar sker från norr istället för från söder så snart vindarna tillåter detta. Avsevärt fler överflygningar görs över Upplands Väsby än vad Luftfartsverket kan ha utgått från vid utformandet av underlaget till ansökan. Det framgår exempelvis av en kartsnitt att en liten del av Upplands Väsby tätort skulle drabbas av maxbullervärden överstigande 70 dB(A) tre gånger per medelårsdygn. Det faktiska antalet överflygningar över Upplands Väsby tätort som ger upphov till maxbuller överstigande 70 dB(A) är omkring 50 per medeldygn. Luftfartsverket utför inget aktivt arbete för att utforma alternativa flygvägar för att undvika överflygningar över Upplands Väsby tätort eller för att utveckla system för kurvad inflygning.

Föreningen har även gett in ett utlåtande från RR, professor emeritus i miljömedicin, angående flygbullers effekter på människors hälsa.

Utöver de ovan redovisade yttrandena har Föreningen boende mot buller i Norra Solentuna inkommit med synpunkter och har därvid i huvudsak anfört följande. Flygplatsverksamhet är tillståndspliktig verksamhet. Villkor kan därför inte tolkas

”e contrario” d.v.s. på det sättet att allt som inte är reglerat i villkoren är tillåtet. I stället bör verksamhetsutövaren vid ändrade förutsättningar begära en omprövning av tillståndet i ljuset av de nya omständigheterna innan verksamheten förändras. Att kurvad inflygning skulle kunna ske var en förutsättning för regeringens beslut och för de villkor som koncessionsnämnden ställde upp. Några alternativa flygvägar eller någon inflygning rakt över tätorter har inte diskuterats. Av detta skäl har inte heller de fulla miljökonsekvenserna för Upplands Väsby och Sollentuna beskrivits. Villkor 6 har således inte utformats för att beröra situationen med regelmässiga inflygningar över Upplands Väsby. Den enda flygväg som finns påbjuden i villkoren är den kurvade och det finns inget uttalat om att raka inflygningar skall få ske. I sådana fall gäller det allmänna villkoret och den kurvade inflygningen får då anses vara ett väsentligt villkor som Luftfartsverket åtagit sig. Om säkerhetsaspekter inte kräver det, ger villkoret inget stöd för att landning på bana tre får ske på det sätt som sker i dag. Säkerhetsaspekter skall visserligen gå före miljöaspekter men intressekonflikten är i detta fall inte olöslig. Luftfartsverket kan använda befintliga banor på ett sådant sätt att varken regelmässiga överflygningar söderifrån sker eller säkerheten sätts ur spel. Vilka ekonomiska effekter detta får för Luftfartsverket är inte av intresse.

Sollentuna kommun har gett in en bullerundersökning avseende överflygningar över Rotebro i Sollentuna.

Miljödomstolen har även fått in ett stort antal skrifter från boende i Upplands Väsby tätort och i viss mån från boende i norra Sollentuna. De har klagat över bullerstörningar och begärt att länsstyrelsens beslut inte skall ändras. Deras argument är i allt väsentligt i linje med vad de två föreningarna samt länsstyrelsen anfört ovan.

Luftfartsverket har bemött inkomna yttranden och bl.a. gett in en beskrivning av pågående projekt för att minska bullerstörningarna från Arlanda flygplats.

DOMSKÄL

Några utgångspunkter

Många föreningar och enskilda har kommit in med synpunkter i målet och vissa har även gjort framställningar av olika slag. Ingen av dem har dock överklagat länsstyrelsens beslut och de är bl.a. av detta skäl inte parter i målet i formell mening. Miljödomstolen kan därför inte pröva deras framställningar. Miljödomstolen har dock tagit del av alla synpunkter.

Länsstyrelsens föreläggande bygger på uppfattningen att Luftfartsverket med nuvarande inflygningsmönster bryter mot villkor 6. För att kunna ta ställning till om länsstyrelsen haft fog för sitt föreläggande bör den närmare innebörden av villkoret fastställas. Den prövning som miljödomstolen nu har att göra innefattar enbart en tolkning av villkoret. Miljödomstolen är således förhindrad att i detta mål göra några ändringar av eller tillägg till villkoret.

Vissa begrepp som används i det följande kan behöva förklaras. Med *oberoende kurvad inflygning* avses den situationen att ett plan gör en rak inflygning till bana 01L (bana ett från söder) samtidigt som ett plan landar med kurvad inflygning till bana 01R (bana tre från söder). Med *beroende kurvad inflygning* menas å andra sidan att sådan samtidig inflygning inte kan genomföras.

Innebörden av det särskilda villkoret 6

Enligt länsstyrelsen innebär villkoret i dess nuvarande lydelse att Upplands Väsby tätort endast ibland får överflygas och då bara av säkerhetsskäl. Denna tolkning medför, som miljödomstolen uppfattar det, att rak inflygning över Upplands Väsby tätort i princip skulle vara förbjuden. Sådan överflygning får med detta synsätt endast ske då säkerhetsförhållandena är sådana att överflygning är nödvändig.

Enligt miljödomstolens mening saknar länsstyrelsens tolkning stöd i villkorets ordalydelse. Enligt domstolen innebär en tolkning efter ordalagen att endast två begränsningar av möjligheten att överflyga tätorten uppställs. Den första begränsningen förut-

sätter införandet av ett navigationssystem som medger kurvad inflygning till bana 01R samtidigt med och oberoende av inflygningar till bana 01L. Något sådant system har inte tagits i drift. Den andra begränsningen tar sikte på inflygning med marksikt. Om det är möjligt från säkerhetssynpunkt skall inflygning till bana 01R ske under, som det anges i villkoret, motsvarande förutsättningar. Villkorets ordalydelse ger således enligt miljödomstolens mening inte stöd för länsstyrelsens uppfattning.

Frågan är därefter om länsstyrelsens tolkning stöds av vad som framgår av de ansökningshandlingar som legat till grund för regeringens resp. koncessionsnämndens prövningar eller av vad som i övrigt framkommit vid dessa prövningar.

De prövningar som därvid avses är regeringens tillåtlighetsbeslut den 15 augusti 1991, koncessionsnämndens beslut den 6 april 1993 samt nämndens beslut om ändring av bl.a. detta villkor den 7 september 1998. Genom regeringsbeslutet fastställdes vissa begränsningar avseende Upplands Väsby tätort; dels en s.k. NRL-linje bortom vilken bullernivån inte fick överstiga FBN 55 dB(A), dels begränsningar av maxbullernivåer nattetid för Löwenströmska sjukhuset. I övrigt överlämnade regeringen åt koncessionsnämnden att vid prövningen enligt miljöskyddslagen fastställa de föreskrifter som därutöver behövdes för att ytterligare begränsa bullerstörningarna från verksamheten. Därvid skulle enligt regeringen särskilt beaktas vad bl.a. Länsstyrelsen i Stockholms län och Upplands Väsby kommun hade anfört i fråga om restriktioner beträffande inflygningar över Upplands Väsby tätort och Löwenströmska sjukhuset.

När det gäller Luftfartsverkets ansökan om tillstånd till en tredje rullbana på Arlanda flygplats framgår av ansökningen att en grundläggande förutsättning för verksamheten på flygplatsen var att den tredje banan skulle kunna utnyttjas i kombination med de redan befintliga banorna och att parallellbanorna, det vill säga bana ett och tre, skulle kunna användas för oberoende parallella inflygningar, se bl.a. s. 43 och s. 69 i koncessionsnämndens beslut från år 1993. Enligt miljödomstolen framgår vidare av Luftfartsverkets ansökan att verket förutsatte att huvudregeln för landningar på bana 01R var att sådana skulle ske genom rak inflygning över tätorten. Luftfartsverket föreslog dock i ansökan sätt för att under vissa förutsättningar i framtiden kunna undvika detta. Ett sådant sätt var att vid goda väderförhållanden med marksikt göra en s.k. visuell kurvad inflygning med ett förfarande som vid tiden för ansökningen ännu inte var

godkänt av Luftfartsinspektionen. Ett annat sätt var att i framtiden utnyttja det s.k. MLS-systemet, som förväntades medge kurvade instrumentinflygningar oberoende av väderförhållandena. Systemet var vid tiden för ansökan under utveckling av det internationella organet ICAO.

Det framgår vidare av ansökan till koncessionsnämnden att Luftfartsverket, utifrån den prognostiserade trafikmängden för år 2004, beräknade att ca 50 000 inflygningar per år skulle komma att ske till bana 01R. Enligt Luftfartsverket berodde det på den faktiska trafikutvecklingen hur stor del av dessa inflygningar som skulle kunna ske med marksikt och därmed runda de centrala delarna av Upplands Väsby. Av betydelse var vidare, enligt verket, väderförhållandena och då bl.a. under vilken tid på dygnet som sämre väder förekom och hur länge detta varade. Luftfartsverket uppskattade vid den tiden att ca 35-50 % av landningarna på bana 01R skulle kunna ske med marksikt (se s. 70 i koncessionsnämndens beslut år 1993). De övriga 50-65 % av inflygningarna till bana 01R skulle således utifrån de angivna förutsättningarna antas ske över Upplands Väsby tätort fram till dess MLS-systemet eller något liknande system kunde tas i bruk. Någon prognos för när detta skulle kunna ske gavs inte av Luftfartsverket. Det är således under dessa förutsättningar som villkor 6 i koncessionsnämndens beslut från år 1993 tillkommit.

Det bör här nämnas att Luftfartsverkets förslag till utformning av villkor avseende Upplands Väsby var att ”vid inflygning med marksikt (visuell inflygning) skall överflygning av de centrala delarna av Upplands Väsby undvikas” (se s. 146 i koncessionsnämndens beslut år 1993). Koncessionsnämnden valde som framgått en annan formulering, se ovan under rubriken ”Bakgrund”.

Det ovan anförda talar således tydligt för att koncessionsnämnden, vid utformningen av villkoret, förutsatte att raka inflygningar skulle få ske i den mån kurvade inflygningar inte var möjliga. För denna uppfattning talar också koncessionsnämndens skäl för villkoret, såsom dessa återges i beslutet år 1993. Nämnden anger där – efter att ha redogjort för innehållet i villkor 6 – ”Det är för övrigt tveksamt om rak inflygning kan tillåtas för kapitel 2-plan under tiden kl 23-06 mot bakgrund av regeringsbeslutet beträffande Löwenströmska sjukhuset” (se s. 283). Det citerade stycket bekräftar enligt

miljödomstolen att tanken var att raka inflygningar skulle ske i de fall det inte gick att utföra kurvade inflygningar.

Vad som framkommit om vad koncessionsnämnden rimligen har förutsatt vid sin prövning ger således inte stöd för den tolkning av villkoret som länsstyrelsen gjort.

Det kan däremot finnas skäl att diskutera om villkoret innebär en skyldighet att vid marksikt undvika raka inflygningar även om oberoende inflygningar till bana 01L därmed omöjliggörs. En sådan tolkning skulle innebära att Luftfartsverket vid marksikt – förutsatt att det endast skulle finnas ett godkänt system för beroende kurvad inflygning – inte skulle kunna använda de båda parallellbanorna oberoende av varandra.

Luftfartsverket har fått tillstånd till verksamhet på tre banor. I detta ligger, som tidigare berörts, bl.a. att banorna ett och tre skall kunna användas oberoende av varandra. Om koncessionsnämndens avsikt med det nu aktuella villkoret varit att begränsa denna möjlighet och därmed för situationer med marksikt meddela ett strängare villkor än vad som föreslagits i ansökan, borde nämnden rimligen ha valt en annan och tydligare formulering av villkoret och, under alla förhållanden, berört frågan i skälen för beslutet. Det är viktigt – bl.a. mot bakgrund av det straffansvar som kan komma i fråga vid överträdelse av villkor – att begränsningar av rätten att utnyttja ett tillstånd kommer till tydligt uttryck.

Sammantaget innebär villkoret i denna del enligt miljödomstolens mening att den kurvade inflygningen skall kunna ske oberoende av användningen av bana 01L. Under förutsättning att det vid marksikt är möjligt att genomföra en sådan inflygning ur säkerhetssynpunkt – men endast då – är rak inflygning otillåten.

När det gäller frågan om koncessionsnämnden vid sin prövning år 1993 förutsatt att en oberoende användning av banorna ett och tre skulle förekomma bör dessutom följande noteras. Luftfartsverkets förslag till ändring av villkor 6 – vilket låg till grund för koncessionsnämndens beslut om ändring år 1998 – innebar bl.a. att orden ”MLS eller motsvarande navigationssystem” byttes ut mot ”ett navigationssystem som medger kurvad inflygning till bana 01R samtidigt med och oberoende av inflygningar till bana 01L”. I den följande meningen lades ”under motsvarande förutsättningar” till. Den

första ändringen begärdes på grund av att Luftfartsverket vid denna tidpunkt hade redovisat att projektet med MLS för kurvade landningar inte skulle komma att förverkligas. I övrigt var det enligt Luftfartsverket fråga endast om förtydliganden av villkoret. Enligt miljödomstolen innebär den ändrade formuleringen att det blev än mer tydligt att det även vid marksikt var en förutsättning att banorna 01L och 01R kunde användas oberoende av varandra. I tredje meningen i den nya lydelsen anges detta uttryckligen och, enligt miljödomstolens mening, måste tillägget i nästa mening ”under motsvarande förutsättningar” rimligen syfta tillbaka på detta. Ingen av remissinstanserna hade några synpunkter på ändringsyrkandena. Koncessionsnämnden beslutade i enlighet med Luftfartsverkets förslag utan närmare motiveringar.

Sammanfattningvis finner miljödomstolen mot bakgrund av det anförda att länsstyrelsen saknat fog för sitt beslut. Det skall därför upphävas.

Den rådande situationen

Som framgått har miljödomstolen vid genomgången ovan inte funnit stöd för den tolkning av villkoret som länsstyrelsen gjort. Ett förbud mot flygtrafik över Upplands Väsby tätort med stöd av en tillämpning av villkor 6 är således uteslutet. Miljödomstolen kan samtidigt allmänt sett ha viss förståelse för att länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet vill agera för att minska den bullerpåverkan som många boende i området är utsatta för. Till detta kommer att det onekligen varit en förutsättning vid tillståndsprövningen att överflygningar över Upplands Väsby tätort skulle begränsas i framtiden och att detta var en anledning till införandet av villkor 6. Och det finns mycket som talar för att koncessionsnämnden, både i samband med meddelandet av grundtillståndet och vid ändringsprövningen år 1998, förutsatt att en ordning med kurvade inflygningar skulle vara möjlig att genomföra, särskilt som Luftfartsverket i ansökningsom ändring vidhöll att ca hälften av inflygningarna till bana 01R skulle ske med kurvad inflygning. Även Luftfartsverkets redovisning över bl.a. beräknad bullerutbredning synes ha grundats på en viss mängd kurvade inflygningar. Det är mot denna bakgrund förvånande att koncessionsnämnden inte uppställt någon tidsperiod inom vilket ett system för kurvade inflygningar skulle införas eller på annat sätt utformat något incitament för Luftfartsverket att försöka lösa frågan. Under punkten f) under rubriken ”Tillstånd m.m.” i koncessionsnämndens beslut från år 1993 anges endast att

Luftfartsverket förpliktigas att införa ”MLS eller motsvarande navigationsmedel som medger in- och utflygning i krökta banor; så snart tekniken blir praktiskt tillgänglig”.

Enligt de uppgifter som kommit fram i målet finns i dag inget av Luftfartsinspektionen godkänt system för oberoende kurvade inflygningar vid marksikt och något system för oberoende kurvad instrumentinflygning synes inte ens vara under utveckling. Det särskilda villkoret 6 fyller således för närvarande endast en begränsad funktion. Detta kunde rimligen inte förutses när verksamheten i trebanesystemet tilläts. Miljödomstolen ifrågasätter mot denna bakgrund om länsstyrelsen har valt rätt väg vid utöandet av sin tillsyn. Det förfarande som miljöbalken anvisar för länsstyrelsen i en situation som den aktuella torde närmast vara att ansöka om omprövning av tillståndet enligt 24 kap. miljöbalken och därvid hävda att förutsättningarna förändrats i förhållande till vad som var fallet vid tiden för tillståndets meddelande.

Det bör för tydlighet skull anmärkas att miljödomstolen inte självant kan initiera en sådan prövning. Vad vissa remissinstanser och enskilda anfört bl.a. om att Luftfartsverket skulle kunna ändra sitt bananvändningsmönster för att undvika överflygningar över Upplands Väsby tätort kan därför inte prövas inom ramen för detta mål. Miljödomstolen kan inte heller pröva påståenden om andra åsidosättanden av tillståndet, vilka framförts av enskilda. Dessa frågor kan däremot efter anmälan bli föremål för länsstyrelsens överväganden i egenskap av tillsynsmyndighet.

Sammanfattande slutsatser

Den ovan redovisade bedömningen innebär att länsstyrelsen enligt miljödomstolen har saknat fog för beslutet att förelägga Luftfartsverket att på det sätt som anges i beslutet upphöra med inflygningar till Arlanda så att Upplands Väsby tätort inte längre överflygs. Länsstyrelsens beslut skall därför upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se domsbilaga (TSH-MD 2)

Överklagande, ställt till Miljööverdomstolen, Svea hovrätt, skall ha inkommit till Stockholms tingsrätt senast den 24 mars 2004. Prövningstillstånd krävs.

Anders Eka

Bengt Jonsson

I avgörandet har deltagit chefsrådmannen Anders Eka, ordförande, och miljørådet Bengt Jonsson. Domen är enhällig. Föredragande har varit tingsfiskalen Liselott Yngve.